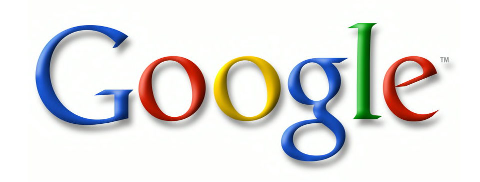



A 451712



ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN



COURS

DE

DROIT ADMINISTRATIF

ET DE

LÉGISLATION FRANÇAISE DES FINANCES

AVEC LES

PRINCIPES DU DROIT PUBLIC

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

Traités des édifices publics d'après la législation civile, administrative et criminelle; **des ventes domaniales** avant et depuis la loi du 1er juin 1864 qui règle l'aliénation des biens du domaine de l'État; **des Partages de biens communaux et sectionnaires**; 1 volume in-8°, avec tables générales et l'éloge de Foucart, 1865 (xxv-498 pages).

Théorie des fautes dans les contrats, quasi-contrats, délits et quasi-délits; 1 volume in-8°, 1854 (208 pages).

Des églises et autres édifices du culte; 1866 (72 pages).

Études sur la loi municipale du 5 avril 1884; 1 volume in-8°, 1886 (iv-296 pages).

Études de droit public; 1 volume in-8°; 1887 (xix-456 pages).

Études d'histoire financière et monétaire; 1 volume in-8°; 1887 (xiii-309 pages).

La loi du 30 mars 1887 et les Décrets du 3 janvier 1889 sur la conservation des monuments et objets mobiliers présentant un intérêt national au point de vue de l'histoire ou de l'art; 1889 (64 pages).

La personnalité civile de l'État d'après les lois civiles et administratives de la France; 1894.

La personnalité civile en France du Saint-Siège et des autres puissances étrangères; 1894.

Les procureurs syndics de 1790 et les Commissaires du Directoire exécutif de l'an III à l'an VIII, avec l'histoire de l'institution dans le département de la Vienne; 1892.

Souvenirs du premier président Thibaudeau sur la Révolution, principalement dans le département de la Vienne; 1 vol. grand in-8, 260 p., avec 3 planches et une introduction (1895).

La réforme de la licence en droit; 1889.

La nationalité au point de vue du dénombrement de la population dans chaque pays et de la loi française sur la nationalité du 26 juin 1889; 1890.

La Statistique des libéralités aux personnes civiles, 1889-1890.

La Statistique au Conseil d'État; 1891.

François Meinard, Frison, successivement professeur d'humanités à [A]ngers, et professeur de Droit à l'Université de Poitiers, ses relations [ja]nsénistes et ses publications, de 1600 à 1623; 1892.

[Ra]**pports** sur **la Vie de Berryer, la Turquie d'Asie, la Cham[b]re de commerce de Marseille, l'Histoire d'une famille de [c]hevalerie lorraine,** présentés au Comité des travaux historiques [et] scientifiques (section des sciences économiques et sociales, 1893-[18]96).

COURS

DE

DROIT ADMINISTRATIF

ET DE

LÉGISLATION FRANÇAISE DES FINANCES

AVEC INTRODUCTION DE DROIT CONSTITUTIONNEL

ET LES

PRINCIPES DU DROIT PUBLIC

PAR

Th. DUCROCQ

Professeur de Droit administratif à l'Université de Paris
Doyen honoraire et ancien Bâtonnier de Poitiers
Correspondant de l'Institut
Membre du Comité des travaux historiques et scientifiques
Officier de la Légion d'honneur et de l'Instruction publique.

SEPTIÈME ÉDITION

TOME PREMIER

INTRODUCTION DE DROIT CONSTITUTIONNEL

ORGANISATION ADMINISTRATIVE



PARIS
ANCIENNE LIBRAIRIE THORIN ET FILS
A. FONTEMOING, Éditeur
LIBRAIRE DES ÉCOLES FRANÇAISES D'ATHÈNES ET DE ROME, DU COLLÈGE DE FRANCE,
DE L'ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE ET DE LA SOCIÉTÉ DES ÉTUDES HISTORIQUES
4, RUE LE GOFF, 4
1897

PRÉFACE

DE L'ABSENCE DE CODIFICATION
DU DROIT ADMINISTRATIF
SES CAUSES HISTORIQUES DISPARUES, ET SES CONSÉQUENCES

Le Droit administratif est la partie la plus vaste du droit public interne. Il est, dans le droit public, ce que le Droit civil est dans le droit privé. L'un et l'autre consacrent et mettent en œuvre la plupart des principes de notre droit national.

Si variés que soient les éléments dont le Droit civil se compose, un lien étroit les rattache les uns aux autres, les rassemble, en fait un tout dont il est facile de saisir l'harmonie. Malgré des préjugés contraires, fortifiés par son absence de codification, il en est de même du Droit administratif, en raison aussi et par la vertu des principes.

L'un et l'autre n'en restent pas moins soumis aux changements que commandent, au sein des sociétés humaines, les progrès incessants de la science, les transformations de la richesse et des conditions de la vie, les exigences des besoins matériels et moraux.

Parmi les rapports des individus entre eux, ceux aux-

quels le Droit civil a pour objet de pourvoir sont nombreux, moins encore que les rapports de l'État avec les individus dont le Droit administratif contient les règles. Cette différence d'étendue dérive naturellement de la complexité plus grande et du développement plus considérable, non seulement de l'organisme de l'État, mais aussi des besoins sociaux, par rapport aux relations purement civiles des individus entre eux. Il a été possible au législateur français, au commencement du XIXme siècle, d'élever au droit civil un magnifique monument dans les 2281 articles du Code civil. Le nombre des articles de nos lois administratives est plus considérable. Si elles étaient codifiées, elles pourraient être réduites, mais à un chiffre supérieur sans doute à celui des articles du Code civil.

A l'étranger, comme dans notre pays, il n'existe pas de codification des lois administratives. Cette absence de Code administratif est générale. Cependant la codification appliquée aux lois civiles, commerciales, pénales, de procédure, a fait d'immenses progrès en Europe et en Amérique. Un grand nombre d'États ont publié des Codes d'une importance capitale, et pas un Code administratif. L'étendue du Droit administratif n'y est, comme en France, qu'une des causes de l'absence de codification de ce droit.

Il existe cependant un État, un seul de nous connu, le Portugal, qui possède une loi intitulée « Code administratif ». Nous parlerons dans le présent volume de ce Code administratif portugais. Ce titre est ambitieux. La loi qui le porte ne correspond qu'à la partie du Droit administratif, dont nous traitons dans ce tome Ier. C'est une loi d'organisation administrative, conçue sur le modèle de la loi française du 28 pluviôse de l'an VIII, bien que plus déve-

loppée. Malgré sa très grande importance, la loi du 28 pluviôse de l'an VIII n'a jamais affecté la prétention d'être un Code administratif. Elle n'en a reçu ni le titre, ni le caractère. Il en est de même de nos lois successives d'administration départementale et communale qui lui ont succédé, et qu'a suivi, dans ses propres évolutions, cette loi portugaise.

L'absence de codification, dans leur ensemble, des lois administratives, est donc un fait aussi constant à l'étranger qu'en France.

I

La grande étendue du Droit administratif n'explique pas seule ce phénomène. Il a d'autres causes, et surtout des causes historiques, absolument déterminantes pour la France, et, par voie de répercussion, pour les législations étrangères qui ont suivi l'exemple de notre codification de 1803 à 1810, sans y trouver de Code administratif.

Avant d'indiquer les causes historiques qui faisaient encore obstacle alors à la rédaction d'un tel code, une observation est nécessaire. Comme les Assemblées de la Révolution, l'ancienne Monarchie avait voulu doter la France du bienfait de la codification. Ses tentatives sont bien connues. Il convient de constater qu'elles comprenaient ce

que nous appelons les lois administratives, comme les autres. Il en fut ainsi au XVe siècle de l'ordonnance du 25 mai 1413, au XVIe siècle du *Code Henri* de 1587, au commencement du XVIIe, sous Henri IV, de l'œuvre de Louis Carondas préparant par son ordre le Code destiné à devenir la loi générale du royaume, et sous Louis XIV, de ce qui, dans sa pensée et celle du chancelier Séguier, devait être le *Code Louis*, et a donné du moins naissance au *Recueil des ordonnances du Louvre*.

La loi de division du travail législatif était méconnue dans ces divers essais. Indépendamment de leurs autres causes d'insuccès, ils étaient condamnés, par leur prétention même de réunir dans un Code unique toute la législation du pays.

Les causes historiques de l'absence de codification de nos lois administratives au lendemain de la Révolution sont diverses, et cependant peuvent se résumer d'un mot, sauf à le justifier. On peut dire que le Droit administratif n'existait pas, et même qu'il n'était pas possible, dans notre ancienne France.

Le nom lui-même faisait défaut. On chercherait vainement l'expression de « droit administratif » avant le XIXe siècle. Le motif en est que, dans ce siècle seulement, le Droit administratif s'est formé. Sans doute, il y avait dans le passé une organisation pouvant correspondre dans une certaine mesure, avec des différences infinies et profondes, à l'administration de nos jours. Elle ne porte même pas le nom d' « administration ». Dans la langue du XVIIe siècle, on dit « la police [1] », ainsi qu'en témoignent les *Lettres*

[1] *De la police sous Louis XIV*, par Pierre Clément, 1869.

et autres actes du ministère de Colbert [1], et la *Correspondance* de Louis XIV [2]. Il en est de même au XVIII[e] siècle. Le *Traité de la police* de De la Marre [3], commissaire au Châtelet, qui reçut 300,000 livres du Régent pour les frais de cette publication, présente incontestablement le tableau le plus complet des lois administratives de notre ancienne France. On y voit aussi l'image saisissante du système réglementaire de l'ancien droit, s'imposant avec ses inutilités, ses abus, ses violences, dans toutes les manifestations de la vie et du travail humain, et dans tous les phénomènes économiques. L'idée et le mot de « police », substitués à l'idée et au mot d' « administration », et surtout de « droit administratif », avaient certainement alors leur raison d'être.

Toute branche du droit suppose en effet un ensemble de principes appliqués et mis en œuvre. Des prescriptions en matière d'administration, même des institutions administratives, peuvent exister, et ont existé dans notre ancienne France, comme dans toute société, avant la formation possible du Droit administratif comme science. Nous trouverons, dans l'ancien Conseil du Roi, les origines premières des Conseils d'État de nos jours; mais là se trouvent aussi celles de la Cour de cassation. Nous verrons aussi, dans les anciennes Chambres des comptes, les origines de la Cour des comptes d'aujourd'hui; mais avec combien de différences fondamentales? Avec quel mélange

[1] *Lettres, instructions et mémoires de Colbert*, publiés par Pierre Clément (Imprimerie nationale; 8 volumes, 1861-1882).

[2] *Correspondance administrative du règne de Louis XIV*, par G.-B. Depping (Imprimerie nationale; 4 vol. in-4; Documents inédits sur l'Histoire de France, publiés par le Ministère de l'Instruction publique).

[3] 4 volumes in-folio et 9 plans de Paris; t. I[er], 1705; t. II, 1710; t. III, 1719, et tome IV, par Le Clerc du Brillet, 1734.

d'attributions diverses, tenant surtout à l'absence des principes, sans lesquels il n'y a ni science, ni branche du droit, ni codification possibles.

Cette grande idée d'unité nationale, si chère au patriotisme français, même en laissant de côté le point de vue ethnographique des races et des langues, et seulement envisagée au point de vue juridique, présente des éléments divers. En voici trois, l'unité politique du pays, son unité de législation, son unité d'administration.

La gloire de l'ancienne Monarchie a été de doter la France de son unité politique, et avec elle d'une incomparable source de puissance et de grandeur. Nos anciens rois et leurs grands ministres voulurent aussi l'unité de législation et l'unité d'administration.

Les essais de codification générale, mentionnés plus haut, étaient, au fond, des efforts méritoires vers l'unité législative. Le droit des ordonnances représentait cette tendance. Mais il n'empêche que la France restait soumise, pour son droit privé, suivant la diversité des provinces, et pour tout ce qui n'était pas réglé par les ordonnances royales, à deux autres sources du droit différentes, le droit écrit et le droit coutumier, ce troisième droit variant encore d'une province à l'autre.

Les divergences dans le droit public n'étaient pas moindres. Quand Voltaire se plaignait de vivre dans un pays « où l'on changeait de lois en même temps que de che« vaux de poste », il pouvait l'entendre des lois de droit public, comme des lois de droit privé. Dans un régime social fondé sur la division de la nation en différents ordres nantis de droits et soumis à des devoirs différents, la coexistence des privilèges de territoires et des privilèges de per-

sonnes était un fait naturel. Mais il était la négation de cette partie de l'unité nationale, l'unité de législation. Il était aussi la négation de cet autre aspect de l'unité nationale, l'unité administrative.

Jusqu'en 1789, la commune elle-même était un privilège réservé à moins de 300 villes. L'émancipation communale des XIe et XIIe siècles ne s'était en effet produite que dans des centres de population assez puissants pour conquérir leurs chartes d'affranchissement, le plus souvent les armes à la main. Encore avait-il fallu que le mouvement communal trouvât un point d'appui dans le mouvement corporatif qui l'avait précédé. Corporations d'arts et métiers, communes du moyen-âge, communes politiques, communes armées, avaient été des bienfaits, des nécessités, et des progrès, au milieu des violences féodales. Elles sont un anachronisme dans un état social qui assure à tous la sécurité des personnes et des biens et la liberté du travail. Même après la lutte des anciennes alliées, communes et royauté, les communes, devenues purement administratives, restaient un privilège dans un pays où toutes les autres parties du territoire, paroisses et communautés d'habitants, sans officiers municipaux, étaient directement administrées par les officiers du Roi.

Au point de vue provincial, la division des généralités en pays d'Élection et pays d'États, les uns administrés par l'Intendant au nom du Roi, et les autres par les États ou assemblées de la province, présentait un autre aspect du défaut d'unité dans la législation de la France. Les efforts de la royauté en deux sens différents, d'une part, pour triompher, dans l'intérêt de sa propre puissance, de l'indépendance des États, sous Louis XIV et Louis XV, et ensuite

sous Louis XVI, à la veille de la Révolution, pour doter les pays d'élection d'assemblées provinciales, laissaient subsister, tout en l'atténuant, le défaut d'unité dans l'administration des provinces.

A l'un et à l'autre de ces points de vue, il ne s'agit pas seulement d'une dualité de régime, puisque la diversité se reproduisait dans les communes entre elles, et entre les différents pays d'États.

La nuit du 4 août 1789 a pu seule réaliser cette partie de l'unité nationale. Il n'y avait pas dans le droit public d'unité de législation possible. Cette unité était inconciliable avec les privilèges de territoire. La Révolution seule les a fait disparaître. C'est dans la loi célèbre *portant abolition du régime féodal*, des 4-11 août 1789, que se trouve le texte de l'article 10 abolissant les privilèges de territoire. Après les privilèges de personnes sacrifiés sur l'autel de la patrie, la grande Assemblée, dans une pensée d'égalité et d'unité, consacre l'abolition « de tous les privilèges locaux », suivant l'expression de Sieyès. Les députés des provinces et des villes, et les provinces elles-mêmes, renoncent volontairement à leurs privilèges tant de fois séculaires, parce qu'ils les reconnaissent contraires à l'unité nationale et au bien du pays tout entier [1].

Dans le droit public de la France, l'unité de législation

1. « Une Constitution nationale et la liberté publique étant plus avan« tageuses aux provinces que les privilèges dont quelques-unes jouis« saient, et dont le sacrifice est nécessaire à l'union intime de toutes « les parties de l'empire, il est déclaré que tous les privilèges particu« liers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et commu« nautés d'habitants, soit pécuniaires, soit de toute autre nature, sont « abolis sans retour, et demeureront confondus dans le droit commun « de tous les Français (Décret des 4, 6, 7, 8 et 11 août 1789, sanctionné le 21 septembre et promulgué le 3 novembre 1789, art. 10) ».

devient alors possible, et avec elle l'unité administrative.

La création des départements substitués aux anciennes provinces, et dont Sieyès jusqu'à la fin de sa longue carrière, au témoignage de son illustre biographe, M. Mignet [nº 106], revendiquait avec fierté la grande idée, complète l'unité politique de la France par son unité administrative. « L'État est un », dit l'Assemblée constituante dans son instruction du 8 janvier 1790 sur la loi du 22 décembre 1789; « les départements ne sont que des sections d'un même « tout; une administration uniforme doit donc les embras- « ser tous dans un régime commun ». Dans l'introduction de l'édition de 1840 de son *Droit administratif*, de Cormenin a pris le mot de centralisation dans le sens d'unité, en disant que « la centralisation explique la France administrative ». Il dit à deux reprises, en donnant dans chaque passage des noms de provinces différentes, et après l'éloge de la division de la France en départements : « il « n'y a plus de Guienne, de Roussillon, de Languedoc, de « Provence, de Champagne; il n'y a plus qu'une France. »

L'extension, même excessive par la création d'un trop grand nombre de communes, du droit municipal à la France tout entière fut aussi, sous une autre forme, la réalisation de l'unité administrative absente avant 1789.

Le défaut d'unité législative et le défaut d'unité administrative n'étaient pas les seuls obstacles à la formation, dans notre ancienne France, d'un Droit administratif scientifiquement existant et codifiable.

Un autre obstacle résultait de la confusion des pouvoirs et des autorités. Le conseil du roi, les parlements, les chambres des comptes, la cour des monnaies, les intendants, les cours des aides, etc., avaient à la fois des

attributions administratives et judiciaires. Partout le judiciaire et l'administratif étaient mêlés et confondus dans les institutions et dans les lois.

Le même phénomène se retrouve nécessairement dans les ouvrages des anciens auteurs, dans le *Traité de la police* de De La Marre, comme dans le *Droit public* de Domat, le *Droit public de France* de l'abbé Fleury, et l'*Institution au droit public* de d'Aguesseau, naturellement le plus judiciaire de tous ces ouvrages de droit public. Le Droit administratif, par suite de ce mélange général, disparaît dans l'ordre judiciaire.

Sans doute, l'Assemblée constituante, dans la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, du 26 août 1789, admise aussi dans la nuit du 4 août, a proclamé, dans son article 16, le principe de la séparation des pouvoirs. Sans attendre, ni la loi des 16-24 août 1790 (titre 2, art. 13), portant que « les fonctions judiciaires sont distinctes et « demeureront toujours séparées des fonctions adminis- « tratives... », ni la Constitution de 1791 (t. III, ch. v, art. 3), l'article 7 de la loi du 22 décembre 1789 consacre le principe de la séparation des deux autorités administrative et judiciaire.

L'Assemblée nationale, dans l'instruction déjà citée du 8 janvier 1790, dit encore : « Tout acte des tribunaux « et des cours de justice tendant à contrarier ou à suspen- « dre le mouvement de l'administration, étant inconstitu- « tionnel, demeurera sans effet, et ne devra pas arrêter les « corps administratifs dans l'exécution de leurs opéra- « tions. »

La suppression de ces obstacles fut ainsi consommée.

II

La Révolution française a donc fait disparaître les obstacles qui s'opposaient dans notre ancienne France à la formation du Droit administratif. Elle l'a rendue possible. Les principes de 1789 lui ont donné la vie. Mais ces suppressions et ces principes de vie étaient de date trop récente et le travail d'élaboration n'avait pu se produire.

La différence de situation restait profonde en effet, lorsque s'ouvrit, au commencement du XIXe siècle, la période de codification de nos lois, entre le Droit administratif et le Droit civil, et les autres branches codifiées du droit français.

Pour ces dernières, et pour le Droit civil spécialement, la Révolution n'avait apporté que des changements partiels, sur des points déterminés, à un droit préexistant. Il était possible, dans une période de calme intérieur, avec beaucoup de travail, d'esprit de suite, de puissance de volonté, de combiner ces sources diverses, le droit écrit, le droit coutumier, le droit des Ordonnances, le droit de la Révolution, pour en faire le Code civil. La plupart des matériaux étaient préparés par le travail et l'expérience des siècles, et passés au crible d'une récente et prodigieuse épreuve.

Pour le Droit administratif au contraire, au commencement du XIXe siècle, les matériaux manquaient, bien que

les impossibilités existantes avant 1789 eussent alors disparu. Tandis que la Révolution n'avait eu que des modifications à apporter dans certaines parties du Droit civil, elle avait eu presque tout à faire dans le domaine du Droit administratif. Nous venons de dire quelle a été, à cet égard, l'importance capitale de son œuvre.

Alors le Droit administratif était en formation. Pour le constituer, les principes du nouveau droit public de la France ne suffisaient pas. Sur cette base, il fallait pourvoir aux diverses fonctions rationnelles dont la notion complexe de l'administration se compose. Il fallait créer les organes de l'action, de la délibération, de la juridiction administratives. Il fallait assurer les conditions de leur fonctionnement, pourvoir à leurs attributions. Dans l'accomplissement de cette lourde tâche, il y avait à concilier l'intérêt général et l'intérêt privé, les droits individuels, les droits de l'État, et les franchises locales.

A cet égard, la conception des corps administratifs institués par l'Assemblée constituante n'avait répondu ni à son attente, ni à l'étendue de leur mission. Les remèdes tentés par la Convention, dans la législation de l'an III, étaient, les uns insuffisants, les autres moins bien conçus encore. La législation de l'an VIII, à d'incontestables progrès toujours subsistants, avait joint des exagérations qui dépassaient le but. D'ailleurs, l'organisation administrative était nouvelle. Nul régime administratif n'avait encore fait ses preuves de durée et de conformité avec les aspirations et les besoins du pays.

De 1803 à 1810, la codification du Droit administratif était donc impossible.

On ne peut codifier un droit en formation.

III

De longues années, des évolutions successives, ont été nécessaires pour constituer un régime administratif ayant subi l'épreuve du temps et des commotions politiques, consacré par l'expérience, sous l'égide et sur la base des principes de 1789, sans les abus du principe électif de 1790 et sans les abus du principe d'autorité de 1800.

Cette situation est celle de la France aujourd'hui.

Pendant un siècle, grâce à l'action continue de la jurisprudence, de l'enseignement, de la doctrine, de la pratique, le Droit administratif s'est constitué, en même temps que les institutions administratives de la France se sont affermies, dans les épreuves mêmes.

On nous excusera de mentionner l'action de l'enseignement universitaire, si souvent unie à l'action de la doctrine, sur les développements du Droit administratif.

Nous faisons acte de justice et de vérité. C'est rappeler les leçons et les œuvres de Gérando et Macarel à Paris, Foucart à Poitiers, Serrigny à Dijon, Laferrière à Rennes, Adolphe Chauveau à Toulouse, Trolley à Caen, Mallens à Grenoble, Cabantous à Aix, etc., sans parler de nos contemporains et amis, comme Batbie, pour ne citer que les morts.

Grâce à ces efforts divers, concourant au même résultat, des tribunaux administratifs, et par-dessus tout du Conseil d'État, de l'administration active et de ses conseils, des auteurs et des professeurs, le Droit administratif, à l'approche du xxe siècle, n'est pas comparable à ce qu'il était au commencement du xixe. Il existe comme science distincte, à l'égal de toutes les branches codifiées de notre législation. Il a traversé toutes les périodes de formation. Toutes les causes historiques qui ont retardé son avènement ont tour à tour disparu. Les mêmes raisons, qui ont légitimé la codification des autres parties de notre droit national, justifient aujourd'hui la rédaction d'un Code administratif.

En 1824, une ordonnance royale du 20 août avait confié à une commission « le soin de colliger et de vérifier les « arrêtés, décrets et autres décisions réglementaires rendus sous les gouvernements antérieurs ». En 1839, le comité de législation du Conseil d'État est substitué à cette commission, et, à sa mission, l'on ajoute les lois aux règlements. Mais cette mission, dont le Conseil d'État n'a pas eu du reste le temps de s'acquitter, consistait « à colliger et classer », et non à codifier. L'article 17 § 3 de l'ordonnance sur l'organisation du Conseil d'État du 18 septembre 1839 est ainsi conçu : « Il (le comité de législation) « est chargé de continuer les travaux de la commission « instituée par l'ordonnance du 20 août 1824, à l'effet de « colliger et classer les lois et règlements encore en « vigueur et de les réunir en recueil. »

De nos jours, c'est la codification elle-même qui peut être entreprise.

Dès l'année 1858, Adolphe Chauveau la demandait. Il

adressait au Sénat une pétition, accompagnée d'un programme de rédaction du Code administratif par lui réclamé. Conformément aux conclusions d'un rapport favorable, la pétition fut renvoyée aux Ministres d'État et de la justice. Leur réponse semblait faire espérer que le Conseil d'État serait saisi. Il n'en fut rien. Un fait semble indiquer cependant des dispositions sympathiques dans les sphères gouvernementales de cette époque. La même année, dans sa séance du 27 août 1858, et sous la présidence de M. Magne, membre du Conseil privé de l'Empire, si longtemps ministre des finances, le conseil général de la Dordogne émettait un vœu en faveur de la codification des lois administratives.

Quelques années plus tard, une nouvelle pétition ayant le même objet, émanant d'un ancien magistrat, fut examinée dans la séance du 11 mars 1864 (*Moniteur du 12*) et reçut du Sénat le même accueil. En proposant le renvoi au Ministre, le même rapporteur s'exprimait ainsi : « Comme en 1858, nous reconnaissons que dans une ques-« tion aussi grave et aussi complexe le gouvernement doit « conserver toute sa liberté d'action, mais nous persistons « à penser que cette entreprise, quoique difficile, n'est « point impossible et qu'elle est éminemment utile. »

Des dissidences se sont produites.

M. Mallein a soutenu que le Droit administratif est incodifiable.

Nous avons toujours pensé, comme le Sénat en 1858 et 1864, comme Adolphe Chauveau, Trolley, et bien d'autres, que cette assertion n'est pas fondée.

IV

Les deux arguments invoqués contre la codification des lois administratives sont, d'une part, leur multiplicité, et, de l'autre, leur mobilité.

On exagère même la portée de la première objection, en voulant joindre aux lois les règlements, que paraît viser seuls l'ordonnance de 1824, et auxquels celle de 1839 adjoignait les lois. Pourquoi augmenter inutilement l'étendue de la tâche? Nos autres Codes sont des lois? La rédaction d'un code est une œuvre législative. Elle s'applique à des lois éparses. Elle est l'œuvre du pouvoir législatif. Nous verrons que les règlements émanent du pouvoir exécutif. Ils sont actuellement en dehors, à côté, et au-dessous, des lois administratives isolées. Ils doivent rester en dehors de la codification de ces lois, sauf à n'y faire entrer que celles de leurs dispositions qui présenteraient un caractère législatif.

Ce point établi, nous avons reconnu que les lois administratives sont plus nombreuses que les lois civiles. Mais les lois civiles ont été condensées par la codification. Les lois administratives le seraient également. Le Code administratif dût-il avoir plus de trois mille articles, et même davantage, tandis que le Code civil en a moins de 2300,

il en contiendra toujours beaucoup moins que tous nos codes actuels réunis ; et cette multiplicité de lois diverses à codifier n'a pas empêché la rédaction de nos différents Codes. Ce n'est qu'une différence du plus au moins. Ce n'est pas un obstacle absolu. Ce pourrait être une cause de difficultés plus grandes. Ce n'est pas une impossibilité.

Dans l'état actuel du Droit administratif en France, à la fin du XIX[e] siècle, sa codification présente moins de difficultés intrinsèques que n'en présentait celle du droit civil en 1803-1804. Il ne se compose pas d'éléments disparates, comme ceux qui constituaient alors le droit civil, et entre lesquels, sur chaque point, les rédacteurs du Code civil devaient choisir.

De même d'ailleurs que la division du travail a grandement servi à la rédaction de l'ensemble de nos Codes et de chacun d'eux, la même méthode, appliquée à la rédaction du Code administratif, y produirait les mêmes résultats.

La seconde objection contre cette codification, tirée de la mobilité de la législation administrative, n'est pas plus péremptoire.

Dans chaque branche de la législation il y a deux éléments : l'un plus fixe, l'autre plus mobile, suivant le progrès des idées et les transformations sociales. La législation administrative ne présente aucun caractère particulier à cet égard. Combien de fois ont été modifiés, depuis la promulgation du Code de commerce, les titres des sociétés commerciales et de la faillite? Deux titres relatifs aux saisies n'ont-ils pas été refaits dans le Code de procédure civile, en attendant qu'il soit remanié tout entier? Combien de lois successives n'ont-elles pas modifié le titre relatif à la constitution du jury, dans le Code d'Instruction crimi-

nelle, en attendant sa réforme totale? L'abolition de la peine de mort en matière politique, de ses accessoires au cas de parricide, de l'exposition, du mode d'exécution de la peine des travaux forcés, la révision générale de 1832, celle de 1863, et tant d'autres lois modificatives, ont-elles empêché le Code pénal de rendre de grands services, comme tous nos autres codes?

Le Code civil lui-même, bien qu'il ait subi moins de remaniements, n'est pas intangible. Il a subi des modifications et il en attend d'autres.

Il ne peut y avoir de branche de législation immobile à travers les siècles, dans un monde où tout passe et tout change. Cette condition de la nature et des œuvres humaines n'a pas empêché en France et à l'étranger la codification du droit privé et d'une partie importante du droit public (Codes pénal et d'Instruction criminelle, et partie du Code de procédure civile). Elle ne fait pas davantage obstacle à la codification de cette autre partie du droit public, le Droit administratif.

En présence de ce reproche d'une instabilité qui serait endémique au Droit administratif, il est difficile de réprimer un sourire en songeant que des parties importantes de ce droit, telles que la voirie, sont régies par des édits, des déclarations, des arrêts du conseil de l'ancienne Monarchie. Les règles fondamentales de la matière si pratique de l'alignement sont écrites dans l'édit de 1607 de Sully et d'Henri IV. Combien de dispositions des lois des Assemblées de la Révolution, du Directoire, du Consulat, n'ont pas cessé d'être en vigueur?

Ne serait-ce pas un immense service rendu au pays que le rapprochement et la coordination de ces lois anciennes

et des lois nouvelles, en un mot la rédaction du Code administratif de la France? Le bienfait serait-il moindre que celui résultant des autres parties de notre législation codifiée?

L'œuvre est également praticable. Il n'y a pas plus d'impossibilité pour elle que pour les autres. Il n'y a que des difficultés, moindres même que ne le fut la rédaction du Code civil.

Nous ne sommes pas oublieux des choses de notre temps au point de ne pas reconnaître les difficultés extrinsèques de l'entreprise, les difficultés extérieures. La lenteur de la réfection du Code rural, que nous aurons occasion de signaler, pourrait décourager; d'autres retards, trop souvent répétés, peuvent inquiéter aussi.

Il n'en est pas moins vrai que les difficultés de cet ordre relèvent de la volonté des pouvoirs publics.

Il dépend d'eux de les faire disparaître.

Quant aux difficultés intrinsèques, inhérentes à l'entreprise, non seulement il n'y en a pas d'insurmontables, mais l'œuvre est déjà commencée. Chaque titre de nos Codes a formé à l'origine une loi distincte et toutes ont été réunies ensuite dans un ordre méthodique sous une même série de numéros. Nous possédons déjà de grandes lois d'administration dont le rapprochement et le groupement sont faciles. La loi de 1871 sur les conseils généraux, si bien confirmée par l'expérience, la loi de 1884 sur l'administration municipale si longuement élaborée, les lois sur le Conseil d'État (bien qu'elles attendent un complément facile, si on le cherche là où il se trouve naturellement), celles sur la procédure devant les conseils de préfecture, sur les dommages causés par les travaux publics à la

propriété privée, sont des titres tout faits du Code administratif. N'est-il pas facile aussi de réunir nos lois électorales, nos lois militaires, objet de la sollicitude incessante des pouvoirs publics? Qu'importe qu'il faille souvent les améliorer, tenir compte des lois militaires de l'étranger? Est-il plus difficile de modifier des articles d'un Code que des articles d'une grande loi sur le recrutement de l'armée ou sur son organisation?

Nos lois d'enseignement, nos lois d'assistance, refaites dans ces dernières années, ne peuvent-elles pas être facilement groupées et réunies à l'ensemble?

Ne serait-ce pas aussi une occasion précieuse de réaliser des réformes urgentes? Tel est surtout le remaniement de la carte des arrondissements, pour en supprimer un grand nombre, qui avaient leur raison d'être, à l'état de districts, en 1790, et sous leur dénomination actuelle en 1800, et qui ne l'ont plus de nos jours. Cette suppression permettrait de réaliser à la fois les plus utiles économies dans les services administratifs, financiers et judiciaires [n[os] 226 à 228].

La législation relative aux tribunaux administratifs et au contentieux, celle du domaine public, national, départemental et communal, de la voirie, des travaux publics, etc., ne sont-elles pas mûres depuis longtemps pour la codification?

La promulgation du *Code civil des Français* a marqué et illustré les premières années du XIX[e] siècle. Ne serait-ce pas le terminer dignement, ou inaugurer utilement le XX[e], que de décider, par un vote solennel, accompagné des premières mesures d'exécution, qu'il sera fait également un Code des lois administratives de la France ?

Plus que tout autre il serait la mise en œuvre des principes de 1789 et le plus réel hommage qui pût leur être rendu, à l'heure même où des efforts se produisent pour les détruire ou les dénaturer.

Ce serait un insigne honneur pour le Gouvernement et le Parlement qui prendraient cette généreuse et féconde initiative, et décideraient l'accomplissement de cette grande œuvre.

V

La connaissance et l'étude directe du texte des lois est aussi indispensable pour le droit public que pour le droit privé. En l'absence d'un Code administratif, le texte des lois administratives doit être péniblement cherché dans les centaines de volumes du *Bulletin des lois*. Cela ne suffit pas. La première des douze séries de ce Bulletin ne peut en effet commencer qu'à sa fondation, le 22 prairial an II. Les actes promulgués du 4 août 1789 au 22 prairial an II se trouvent dans un autre recueil, publié par l'Imprimerie nationale en 1806, sous le titre de *Lois et actes du gouvernement*. Cela ne suffit pas encore. Parfois aussi il faut se reporter aux recueils incomplets des Ordonnances antérieures à 1789. Nous venons de dire en effet que d'assez nombreux actes de l'ancienne Monarchie sont encore en vigueur. Enfin depuis le décret-loi du 5 novembre 1870,

aux termes duquel la publication des lois et décrets peut résulter de leur insertion au *Journal officiel*, aussi bien qu'au *Bulletin des lois*, il conviendrait de faire porter également les recherches dans les innombrables pages du *Journal officiel.*

Sans doute de grandes, nombreuses et savantes collections de lois, sous des formes et des noms variés, rendent de grands services en prenant l'initiative de ces recherches pénibles. Mais ces utiles collections reproduisent aussi nos différents Codes ; elles contiendraient le Code administratif comme les autres ; et nos lois administratives, aussi utiles à connaître que toutes autres, seraient mises à la portée de tous les citoyens.

Ne serait-ce pas une conséquence logique du suffrage universel, de la démocratie, et de la République ?

Pour remédier en partie à cette difficulté particulière de l'étude du Droit administratif, quelques auteurs, indépendamment des collections diverses dont nous venons de parler, ont donné, à la fin de leurs ouvrages, ou de chacun des différents tomes dont ils se composent, le texte intégral des principales lois expliquées dans le volume.

Dès la première édition du présent ouvrage, il y a trente-sept ans, en 1860, nous avons cherché, d'une manière qui nous a paru plus méthodique, à satisfaire à ce besoin de la connaissance des textes du Droit administratif. Nous avons placé les principales dispositions législatives au-dessous du commentaire, en caractères très fins pour occuper une moindre place de l'ouvrage.

Dans l'enseignement des Facultés de droit, l'autorité universitaire a été amenée, par l'absence de codification, à dresser un programme des cours de Droit administratif,

sans porter atteinte à la liberté de chaque professeur pour la méthode d'exposition. Nous souhaiterions que l'absence de codification eût amené dans les universités de France cet unique résultat, qui peut en être une conséquence utile, et contre lequel nous n'avons jamais protesté.

Il en est autrement de la constitution d'un *Doctorat es-sciences politiques et économiques*, dans lequel aucune épreuve portant sur le Droit administratif n'est obligatoire [1]. Telle aussi, dans une mesure moins profondément regrettable, la création d'une récente *Agrégation de droit public*, dans laquelle, malgré la place convenable faite au Droit administratif au point de vue des épreuves orales, il est exclu des épreuves écrites. Quelle branche du droit cependant se prête d'une façon supérieure à ce genre d'épreuves, sous toutes les formes qu'elles puissent revêtir? Nous espérons que, sans attendre la rédaction du Code administratif, ces lacunes seront comblées.

Une autre conséquence de l'absence de codification, dont nous n'avons garde de nous plaindre, doit être signalée. L'expérience la plus générale démontre que, lorsqu'une législation est codifiée, ses commentateurs suivent l'ordre et le plan même du Code. C'est exceptionnellement que de rares auteurs ont suivi une méthode opposée. Dans l'exposé du Droit administratif, l'absence de codification a naturellement obligé ses interprètes à rechercher, suivant les conceptions et les tendances de chaque esprit, le plan et la méthode leur paraissant le mieux appropriés et le plus judicieux.

Nous ne pouvons les examiner tous. Nous devons dire pourquoi nous croyons devoir écarter les principaux.

[1] *Revue générale du Droit, de la Législation et de la Jurisprudence en France et à l'étranger*, t. XIX, 1895, pp. 150 à 154.

Batbie, en France, dans les deux éditions de son *Traité théorique et pratique du droit public et administratif* (1re édition, 1861-68; 2me édition, 1885-86), et, après lui, M. de Gioannis Gianquinto en Italie, dans son *Cours de droit public et administratif*, ont appliqué au droit administratif les divisions du Code civil, les personnes, les choses, et les manières d'acquérir.

Nous avons toujours considéré que c'est dans le droit administratif lui-même, et non dans des analogies plus spécieuses que fondées, puisées dans le droit privé, qu'il convient de chercher les bases du plan général du Droit administratif.

D'après les auteurs que nous venons de citer, « le droit « administratif ne serait qu'une collection d'exceptions au « droit privé ». Cette conception du Droit administratif nous a toujours paru une erreur capitale. Le droit public, dont le droit administratif fait partie, a des principes qui lui sont propres, distincts de ceux du droit privé. Par leur objet et leur nature, ces principes du Droit administratif sont réfractaires aux cadres du Droit civil. Nous pensons, comme Rossi, dont le mot a été souvent dénaturé, et contrairement au plan de Batbie, que « c'est dans le droit public « que se trouvent les têtes de chapitres du droit privé [1] ».

Mais voici un autre point de vue de cette question de classement et de méthode. Le savant auteur, pour appliquer au Droit administratif la division des *personnes*, des *choses*, et des *manières d'acquérir*, de notre droit civil, a été obligé de commencer par séparer du Droit administratif, non seulement le Droit constitutionnel, ce qui est nécessaire, mais en outre : 1° ce qu'il appelle le droit pu-

[1] Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, t. I, p. LVIII.

blic, et 2° tout ce qui tient à l'organisation administrative et qu'il appelle aussi « l'administration ». Toute la seconde portion du tome II et le tome III de son traité comprennent cette partie de l'ouvrage intitulée *l'Administration*, et dans laquelle l'auteur étudie les divers organes de l'édifice administratif. C'est seulement dans les tomes V, VI et VII, comprenant la partie intitulée *Droit administratif*, qu'il applique sa division des personnes, des choses, et des manières d'acquérir. Il nous paraît cependant incontestable que toutes les lois qui président à l'organisation de l'autorité administrative dans l'État, dans le département, dans la commune, toutes celles qui créent les agents, les conseils, et les tribunaux administratifs, font partie intégrante du Droit administratif, comme les lois (et la plupart du temps ce sont les mêmes) qui fixent leurs attributions et les principes de leur fonctionnement. En outre, ce système met en dehors du Droit administratif, sous la dénomination de droit public, comme si le Droit administratif n'en était pas tout entier, toutes les lois administratives qui mettent en œuvre les principes de notre droit public. Loin d'être en dehors du Droit administratif, elles en sont une partie essentielle, capitale.

Cette fausse notion dénature à la fois celle du droit public[1], et celle du Droit administratif.

En rendant compte, du vivant de Batbie, de sa seconde édition[2], et de la troisième édition des belles *Conférences sur l'administration et le Droit administratif*

[1] Nos *Etudes de droit public*; Introduction (définition et véritable notion du droit public).

[2] *Revue générale du Droit, de la Législation et de la Jurisprudence, en France et à l'étranger*, t. IX, 1885, pp. 276 à 279.

faites par M. le président Aucoc à l'École des ponts et chaussées, nous avons donné une réfutation complète de sa méthode, et montré que ce second et très savant auteur la critiquait également à d'autres points de vue.

Une autre méthode, dont nous avons eu l'occasion de démontrer l'inadmissibilité dans une courte brochure datée du 10 juillet 1889, consiste à diviser le droit administratif en deux parties, l'organisation administrative et les *matières administratives.* Cette méthode, abandonnée depuis de nombreuses années à la Faculté de Droit de Paris, où elle a régné longtemps, et d'où elle s'est répandue dans d'autres écoles, a trouvé, dans la doctrine, sa dernière expression dans le *Traité général de Droit administratif appliqué* de Dufour. Sa seconde édition en sept volumes, publiée en 1854, a encore pour base la division dont nous parlons. Le tome Ier et une partie du tome II traitent des *autorités,* le reste du tome second et les cinq autres volumes sont consacrés aux *matières administratives*, exposées dans l'ordre alphabétique, c'est-à-dire au hasard des lettres initiales. Il est impossible d'imaginer une division et une dénomination plus absolument dépourvues de tout caractère scientifique.

L'ordre alphabétique se comprend dans des Dictionnaires, qui rendent de grands services, mais non dans un Traité ni dans un Cours.

Les mots ont leurs conséquences fatales. Celui de *matières administratives* a beaucoup contribué à faire envisager le Droit administratif comme formé de la réunion de législations diverses sur des sujets multiples, devant donner lieu à autant d'études ou de traités distincts, sans liens entre eux, sans principes communs et

généraux qui relient et dominent toutes les parties de ce vaste ensemble. Or, cette conception du Droit administratif est destructive de toute idée scientifique.

Rien n'a plus contribué à paralyser ses développements et à lui nuire dans l'esprit public. Il demande, avec raison, à voir, à côté des textes, les principes qui les dominent, les animent, les relient, les sanctionnent et les fécondent.

Nous ne plaçons pas sur la même ligne, mais nous avons également écarté, en rendant compte du savant *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* de M. le président Laferrière [1], la proposition par lui faite de diviser le droit administratif en deux parties : *l'organisation administrative* et le *contentieux administratif*. Nous avons montré qu'entre le contentieux administratif et l'organisation, il y a la plus grande partie de la législation administrative, à laquelle cette division ne fait pas de place, ou ne lui en laisse qu'une insuffisante, en faisant d'elle l'accessoire des questions de compétence et de juridiction.

Dans laquelle de ces deux parties mettrait-on le domaine, la dette publique, les impôts, l'expropriation, la législation des cultes, le régime des établissements publics et les établissements d'utilité publique, etc.? Nous ne citons que des exemples. Ce n'est pas de l'*organisation;* et il n'est pas possible, sans tirer tout à lui, de faire rentrer ces sujets et bien d'autres dans le *contentieux administratif*. Il en est, du reste, qui n'engendrent que la compétence judiciaire.

[1] *Revue générale du Droit, de la Législation et de la Jurisprudence en France et à l'étranger,* t. XI, 1887, pp. 460 à 472.

Nous croyons aussi qu'au point de vue de la méthode et de la clarté il importe, dans une étude sur l'ensemble de la science, de ne pas séparer l'examen des voies de recours des diverses parties de la législation administrative. Sans doute, il en est une dans laquelle doivent être groupés les principes fondamentaux du contentieux administratif. Les *tribunaux administratifs*, leur organisation et leurs attributions contentieuses et répressives, sont un chapitre du Droit administratif.

VI

Le plan de cet ouvrage est connu en raison même de la date lointaine de sa première édition. Tel il fut conçu il y a près de quarante ans, tel ce plan est resté. Tel il a été dans les éditions successives de 1861, 1863, 1868, 1874, 1877, 1881, tel il demeure dans cette septième édition. Ces dates rappellent les changements accomplis dans le droit public de la France, pendant cette seconde moitié du XIXe siècle.

Le caractère propre d'une conception scientifique du Droit administratif, et d'une division de ce droit basée sur les principes, est de se prêter à tous les progrès de la législation et aux développements successifs d'un livre.

Les six volumes de la présente édition sont le même ouvrage qui a été successivement publié en un volume, en deux volumes, en trois volumes, puisqu'en 1886 un troisième tome fut ajouté aux deux volumes, de 900 pages chacun, de l'édition de 1881.

Après une Introduction principalement consacrée aux rapports qui existent entre le Droit constitutionnel et le Droit administratif, et au Droit constitutionnel considéré en lui-même, l'ouvrage reste divisé en trois parties ou titres. Cette division nous a toujours permis d'embrasser l'ensemble de la législation administrative, y compris la législation financière. L'usage a prévalu dans les programmes universitaires de distinguer l'une de l'autre. Nous estimons qu'il ne faut y voir qu'une application de la loi économique de division du travail, sans atteinte à cette incontestable vérité que la législation financière est une partie intégrante du Droit administratif.

Bien que cet ouvrage, malgré son titre de *Cours*, depuis longtemps, par ses développements, ait franchi la limite des hautes écoles elles-mêmes, nous avons cru devoir tenir compte des changements, d'ordre secondaire, dont nous venons de parler, et faire mention, dans le titre même de l'ouvrage, de cette partie essentielle du Droit administratif.

Un motif analogue nous a fait y mentionner les principes du Droit public français. Nous tenons à bien marquer qu'aucune création universitaire n'a pu, ni voulu, arracher au Droit administratif un de ses éléments primordiaux, ayant pour objet la mise en œuvre d'une grande partie des principes du Droit public de la France.

Le premier de nos trois titres traite des Autorités, des

Conseils et des Tribunaux administratifs, considérés au point de vue de leur organisation, de leurs attributions et de leurs formes de procéder. Il embrasse par conséquent l'ensemble des organes qui forment, à des titres divers, le vaste et puissant édifice administratif de la France.

Ce titre fera la matière des deux premiers volumes.

Le présent volume, formant le tome Ier, comprend, avec l'Introduction de Droit constitutionnel, l'organisation et les attributions des autorités administratives, du Président de la République jusqu'aux maires et adjoints, et des conseils administratifs, depuis le Conseil d'État, considéré comme grand conseil d'administration, jusqu'aux conseils municipaux de France et de l'étranger, et aux conseils des syndicats de communes.

Le tome second sera consacré aux Tribunaux administratifs, organisation et attributions répressives et contentieuses.

Ces deux premiers volumes formeront ainsi ce qui a toujours été la première partie de cet ouvrage.

Le second titre est consacré aux lois qui contiennent la mise en œuvre administrative des principes du Droit public français. C'est dans ce titre que nous traitons, entre autres, du principe de l'indépendance de l'autorité administrative et de sa séparation d'avec l'autorité judiciaire, ainsi que des deux institutions qui le complètent, les conflits et l'ancienne garantie administrative des agents du gouvernement. C'est aussi dans ce titre que se placent les principes de droit public qui servent de base à nos lois militaires et l'étude attentive de ces lois qui occupent une si grande place dans les légitimes préoccupations du pays. Là se trouvent aussi les principes qui président à l'organi-

sation des cultes dans leurs rapports avec l'État, à la liberté des cultes, au droit de haute police de l'État sur leur exercice public, et la sanction administrative de ces principes par l'antique institution du recours pour abus. Là se place encore le principe de l'inviolabilité de la propriété, avec son cortège de restrictions commandées par l'intérêt social : expropriation pour cause d'utilité publique, servitudes légales d'utilité publique, limitation du droit de propriété en matière de mines, marais, bois et forêts, etc.

Le tome III du présent ouvrage comprendra cette seconde partie du Droit administratif dans son ensemble.

Le titre troisième et dernier est consacré aux personnes civiles du Droit administratif. Il est le plus vaste, et fera l'objet des trois derniers tomes.

Le tome IV sera tout entier consacré à l'État, considéré comme propriétaire, débiteur et créancier, au point de vue de l'ensemble des actes de sa personnalité civile. Mais, ainsi que nous l'établirons, les deux caractères de l'État, puissance publique et personne civile, sont inséparables. C'est en tant que puissance publique qu'il est, non pas propriétaire, mais gardien et conservateur du domaine public. C'est au contraire son caractère de personne civile qui domine dans son droit de propriété et de gestion de son domaine privé. Nous ne devons cependant pas scinder l'unité de la législation domaniale.

De même l'État peut avoir des créances diverses qui le font surtout apparaître comme personne civile. Comme créancier de l'impôt, par rapport à tous les contribuables, son caractère de puissance publique, véritable cause de la loi de finances qui constitue son titre de créance

l'emporte sur son caractère de personne civile. Nous ne scinderons pas non plus l'étude des dettes et créances de l'État.

Le domaine, la dette publique, et l'impôt, la législation domaniale et financière, tel sera l'objet de ce tome IV.

Le tome V contiendra la théorie générale de la personnalité civile. Nous y verrons que l'on doit reconnaître dans la législation française quatre classes de personnes civiles :

1° L'État, auquel le tome précédent tout entier aura été consacré. A côté de sa personnalité civile se trouve celle de tous les souverains étrangers reconnus par la France, y compris le Saint-Père. Leur personnalité civile est restreinte, comme leur souveraineté même sur notre sol, à leur rôle international. Dans cette limite légale, elle est, suivant nous, certaine, et sans péril.

2° Les établissements publics, y compris les départements et les communes ;

3° Les établissements d'utilité publique ;

4° Les personnes civiles qui ne sont ni l'État, ni des établissements publics, ni des établissements d'utilité publique, et dont la capacité est beaucoup plus restreinte, tels que les sociétés de secours mutuels approuvées, les syndicats professionnels, les associations syndicales libres, etc.

Après cette théorie générale des personnes civiles, dans laquelle seront exposés les principes et les règles générales du sujet, nous traiterons des établissements publics, en tête desquels nous retrouverons les départements et les communes.

Le tome VI et dernier contiendra l'étude des deux dernières catégories de personnes civiles ci-dessus énumérées. Dans ce même volume se trouveront aussi, en conformité

des changements officiels intervenus, les nombreux appendices donnés par nos éditions précédentes. Il se terminera par les Tables générales, analytique et alphabétique.

En donnant à cette nouvelle édition cette étendue plus considérable, en rapport avec les développements de la législation et les progrès du Droit administratif, nous n'avons rien modifié à notre plan et à notre méthode. Ils ont continué à se prêter à cette évolution, en nous permettant même de consacrer chacun de nos six volumes à des parties distinctes du Droit administratif. Dans cet ordre d'idées, nous avons tenu, et l'éditeur a bien voulu y adhérer absolument, à stipuler que, malgré le lien étroit reliant entre eux les six volumes et n'en faisant toujours qu'un seul et même ouvrage, chacun d'eux sera mis en vente séparément, aucun lecteur n'étant dans l'obligation d'en acquérir ni l'ensemble, ni plusieurs.

Par cette septième édition, nous cherchons à acquitter une dernière dette de gratitude, pour reconnaître l'indulgence du public, l'attachement de tant de générations d'élèves anciens et actuels, et toutes les bienveillances dont nous avons été honoré dans le cours d'une longue et laborieuse carrière.

Dans la sphère modeste de nos études, puissions-nous avoir payé notre tribut à la science et à notre pays!

TH. DUCROCQ.

Paris, 25 mars 1897.

EXPLICATION DES ABRÉVIATIONS

B. off. m. int.	Bulletin officiel du ministère de l'intérieur.
Const. ou *Ch.* ou *C.*	Constitution ou Charte.
S.-C.	Sénatus-Consulte.
L. C.	Loi constitutionnelle.
L.	Loi.
C. c.	Code civil.
C. p.	Code pénal.
C. pr. civ.	Code de procédure civile.
O.	Ordonnance.
D.	Décret.
D. régl. ou *O. régl.*	Décret ou Ordonnance réglementaire.
D. décentr. tabl. A.	Décret de décentralisation de 1852, tableau A
A.	Arrêté du gouvernement.
Cir. m.	Circulaire ministérielle.
C. d'Ét.	Conseil d'État.
Trib. confl.	Tribunal des conflits.
c. cass.	Cour de Cassation.
c. ch. req.	Cour de Cassation, chambre des requêtes.
c. ch. civ.	Cour de Cassation, chambre civile.
c. ch. crim.	Cour de Cassation, chambre criminelle.
c. ch. réun.	Cour de Cassation, chambres réunies.
S. 97, 1, 100.	Recueil d'arrêts de Sirey, volume de 1897, première partie, page 100.
D. 97, 1, 100.	Recueil d'arrêts de Dalloz, volume de 1897, première partie, p. 100.
P. 97, 1, 100.	Journal du Palais, id., id.

Nota bene. — Tous les arrêts du Conseil d'État cités dans cet ouvrage se trouvent, à leur date, dans le Recueil des arrêts du Conseil d'État, fondé par Macarel, continué par Lebon et Hallays-Dabot, et actuellement par M. Panhard ; il en est de même, dans les appendices qui leur sont réservés à la fin de chaque volume, des décisions rendues sur recours pour abus et autres affaires non contentieuses, et des arrêts rendus par la Cour des comptes.

COURS

DE

DROIT ADMINISTRATIF

ET DE

LÉGISLATION FRANÇAISE DES FINANCES

AVEC INTRODUCTION DE DROIT CONSTITUTIONNEL

ET LES PRINCIPES

DU DROIT PUBLIC FRANÇAIS

INTRODUCTION

SOMMAIRE.

1. Définition et division du droit public; ses rapports avec le droit privé.
2. Droit public externe; droit public interne.
3. Définition et domaine du droit administratif; droit constitutionnel.
4. Division du Cours de droit administratif en trois parties ou titres.
5. Rapport général entre ces deux branches du droit public interne, le droit constitutionnel et le droit administratif.
6. Fixation des principes du droit public par la première; leur application partielle par la seconde : renvoi à la deuxième partie du Cours.
7. Autre point de contact : principe de la séparation des pouvoirs.
8. Triple point de vue de l'étude de ce principe; points de vue spéculatif et historique réunis; point de vue du droit positif actuel.

1. Le *Droit* se divise, d'une manière générale, en deux grandes branches : le droit public et le droit privé.

Le *Droit privé* règle les rapports des individus entre eux; il se subdivise en droit civil, droit commercial, droit de procédure, tous compris dans l'œuvre de la codification des lois françaises accomplie au commencement du XIXe siècle.

Le *Droit public*, au contraire, sauf la partie comprise dans les

codes pénal et d'instruction criminelle, n'est pas codifié ; il a pour objet de régler les rapports de l'État soit avec les autres États, soit avec les individus, citoyens ou non citoyens, habitant le territoire de cet État ; il se subdivise ainsi en droit public *interne* et droit public *externe*.

Ces deux grandes branches du droit, le droit public et le droit privé, ont plus d'un rapport entre elles ; aussi Bacon a pu dire : « Le droit privé repose sous la sauvegarde du droit public [1] », et « le droit public est placé près du droit privé, comme le « gardien chargé d'en empêcher la violation et d'arrêter les in- « justices [2] » ; et Rossi, que « c'est dans le droit public que se « trouvent les têtes de chapitres du droit privé [3] ».

2. Le droit public externe, celui qui règle les rapports de l'État avec les autres États, forme le *droit international public* ou *droit des gens*. Le mot *droit public* a été souvent employé, par Montesquieu [4] par exemple, pour désigner exclusivement cette première branche du droit public ; d'Aguesseau [5] fait au contraire la distinction entre le droit public *extérieur* et *intérieur*.

Le droit public interne, qui règle les rapports de l'État avec les individus, comprend, en outre du droit pénal déjà mentionné, et de tout ce qui est relatif à l'organisation judiciaire, deux autres parties principales : le *droit constitutionnel* et le *droit administratif*. C'est dans le même sens que s'exprimait Rossi [6] en disant : « Le droit des gens, le droit constitutionnel, et le « droit administratif, sont trois grandes branches du même tout, « le droit public ».

Si l'illustre président au parlement de Bordeaux, au XVIII[e] siècle,

[1] At jus privatum sub tutela juris publici latet (*Exemplum tractatus de justitia universali, sive de fontibus juris, in uno titulo per aphorismos* Aphorismus III).

[2] Neque tamen jus publicum ad hoc tantum spectat, ut addatur tanquam custos juri privato, ne illud violetur, atque ut cessent injuriæ ; sed extenditur etiam ad religionem, et arma, et disciplinam, et ornamenta, et opes, denique ad omnia circa *bene esse* civitatis (Aphorismus IV).

[3] *Cours de Droit constitutionnel*, t. I[er], p. LVIII.

[4] *Lettres persanes*, lettres 95 et 96 (dans les deux leçons de cette dernière lettre) ; *l'Esprit des Lois*, liv. X, ch. III. — [5] *Institution au droit public*.

[6] *Cours de Droit constitutionnel*, t. I[er], p. LVIII.

a trop restreint le terme de droit public, pris comme synonyme de droit des gens, Domat [1], au contraire, s'occupant surtout du droit public interne, l'avait employé, au XVII[e] siècle, d'une manière trop compréhensive, en mêlant aux véritables éléments du droit public, non seulement les lois pénales et de procédure criminelle, mais aussi les lois commerciales et de procédure civile. Cette confusion s'explique toutefois, dans notre ancienne jurisprudence, par la différence des institutions et l'absence des principes de séparation des pouvoirs et des autorités.

3. Le *Droit administratif*, qui fait l'objet du présent ouvrage, est donc, comme le Droit constitutionnel, une des branches du droit public interne. Ainsi se trouve déterminée la place qu'il occupe dans la législation, ainsi que dans l'ensemble des sciences morales et politiques [2].

Il faut en outre le définir, en le considérant en lui-même et dans ses rapports avec le droit constitutionnel.

Le *Droit constitutionnel* comprend les règles, écrites ou traditionnelles, relatives à la formation et à la transmission des grands pouvoirs de l'État, au gouvernement politique de la société, et à la détermination des principes de droit public qui servent de base à son organisation.

Le *Droit administratif* est l'ensemble des principes et des règles qui résultent des lois d'intérêt général et de celles qui président au fonctionnement de tous les organes, non judiciaires, du pouvoir exécutif, chargés de leur application.

Ce droit comprend, par conséquent, dans les vastes limites de cette définition : 1° toute l'organisation administrative et financière de la France, composée d'agents, de conseils et de tribunaux administratifs ; 2° la réglementation par les lois adminis-

[1] *Le Droit public contenant les matières qui se rapportent à l'ordre général d'un État, et les règles des fonctions et des devoirs de toutes sortes de professions par rapport à cet ordre;* par Domat, avocat du Roi au présidial de Clermont. — Ce traité fait antithèse à son premier ouvrage, consacré au droit privé sous ce titre bien connu : *Les Lois civiles dans leur ordre naturel.*

[2] Voir aussi nos *Études de Droit public;* Introduction ; Définition et véritable notion du Droit public, p. I à XIX ; 1887.

tratives, ayant pour objet de les appliquer, d'une partie considérable des principes de droit public qui consacrent les droits et les devoirs des citoyens et individus dans leurs rapports avec l'intérêt général, y compris la dette publique et l'impôt national, départemental et communal; 3° la création ou la reconnaissance des personnes civiles, États, établissements publics, établissements d'utilité publique, et de personnes civiles à capacité plus restreinte en dehors des catégories qui précèdent.

Il résulte de cette définition et du développement dont nous venons de la faire suivre que le domaine du droit administratif, quoique exactement déterminé, est immense. Sans vouloir, par conséquent, dépasser les bornes d'une science si riche dans ses limites naturelles et de sa propre grandeur, nous devons dire cependant qu'il existe entre ces deux branches du droit public interne, le Droit administratif et le Droit constitutionnel, de telles affinités que le Droit administratif doit supposer connues ou doit préalablement exposer les notions fondamentales du Droit constitutionnel.

4. De ce qui précède découlent aussi, et la nécessité de cet exposé préliminaire qui tient à la fois du Droit constitutionnel et du Droit administratif, et la division rationnelle du Droit administratif et du présent ouvrage.

Le Droit administratif, y compris la législation financière de la France, dégagé des éléments de Droit constitutionnel, qui se rattachent au droit administratif, mais ne doivent pas être confondus avec lui, se divise naturellement, comme on vient de le voir [n° 3], en trois parties, formant chacune, après cette introduction [et à partir du n° 55], un titre du présent ouvrage.

Le titre premier comprendra l'organisation et les attributions des Autorités administratives, des Conseils administratifs et des Tribunaux administratifs.

Le second sera consacré à l'étude des lois administratives, qui appliquent et réglementent les principes de droit public, d'ordre politique, d'ordre financier, d'ordre religieux, d'ordre naturel, civil, économique et social.

Dans le troisième et dernier titre, il sera traité de l'État, des Départements et des Communes considérés comme propriétaires, débiteurs et créanciers, ainsi que des nombreuses personnes civiles qui relèvent du droit administratif, soit à titre d'Établissements publics, soit à titre d'Établissements d'utilité publique, soit en dehors de ces diverses catégories d'établissements.

5. Après avoir formulé la définition du Droit administratif, la division synthétique et rationnelle des vastes matières qu'il embrasse, sa séparation d'avec le Droit constitutionnel, dans le domaine du droit public interne, auquel ils appartiennent l'un et l'autre, nous avons à préciser ici les rapports immédiats, théoriques et pratiques, qui, en outre, existent entre eux.

C'est au Droit constitutionnel qu'il appartient de déterminer les principes qui forment la base du droit public d'un pays et qui garantissent aux citoyens et aux individus la jouissance et l'exercice des droits d'ordre politique, d'ordre financier, d'ordre religieux, d'ordre naturel ou civil. Mais ce sont des lois administratives qui, pour une grande part, mettent ces principes en œuvre et fixent leurs conditions d'application.

Aussi le mot heureux, employé pour signaler les rapports du droit public et du droit privé par Rossi [n° 1], est-il encore plus absolument vrai, si on l'applique aux liens qui rattachent l'une à l'autre ces deux branches du droit public interne. C'est bien dans le Droit constitutionnel que se trouvent les têtes de chapitres du Droit administratif. L'éminent publiciste le dit lui-même[1] sous une autre forme : « Le droit constitutionnel nous fait connaître « à grands traits l'organisation sociale et politique du pays; le « droit administratif nous expose la machine politique dans ses « moindres détails et dans ses nombreuses applications. Il nous « apprend à la faire fonctionner, à en suivre la marche, à en « recueillir les résultats. Le droit constitutionnel et le droit « administratif se tiennent par un rapport assez analogue à celui « qui existe entre le droit proprement dit et la loi de procédure ».

[1] *Cours de Droit constitutionnel*, t. Ier, p. LVIII.

Dans le même ordre d'idées, un très savant professeur [1], dans un passage dont la dernière phrase provoque nos réserves, a dit : « Le droit administratif s'occupe de cette partie du droit public « qui comprend les rapports des gouvernants et des gouvernés « dans les détails de l'exécution des mesures qui les régissent. Il « est placé sur les bas degrés du droit public ; celui-ci pose les « principes, et l'autre embrasse les règles qui regardent l'exécu- « tion et les conséquences. Il s'agit d'une même échelle occupée « par un seul pouvoir sous des noms différents ; il s'appelle *gou-* « *vernement* dans les degrés supérieurs, et *administration* dans « les degrés inférieurs ».

Le lien entre ces deux branches distinctes du droit public interne est si intime que, parfois, il ne serait pas facile de dire où finit le droit constitutionnel et où le droit administratif commence, si, dans un pays témoin de tant de ruines, on ne voyait heureusement la généralité de ses lois administratives survivre à l'effondrement successif de ses lois constitutionnelles tour à tour déchirées par les révolutions.

A un autre point de vue, qui aide à rectifier la partie finale du passage de Serrigny que nous venons de citer, le Président de la République, comme les autres chefs de l'État sous les constitutions antérieures, est à la fois le chef du gouvernement et l'administrateur suprême du pays. On serait embarrassé pour distinguer ses actes comme chef du gouvernement, de ses actes d'administrateur, si, rectifiant des idées fausses toujours répétées, on ne devait pas dire que les décrets gouvernementaux sont ceux rendus en exécution des lois constitutionnelles et les décrets administratifs en vertu des lois non constitutionnelles [nos 32].

6. Nous venons de dire, en définissant le droit administratif [no 3], que les lois administratives qui ont pour objet direct la réglementation de la plupart des principes du droit public français sont une portion considérable de ce droit ; et dans la division du droit administratif et de cet ouvrage en trois parties [no 4],

[1] *Traité du droit public des Français*, par M. Serrigny ; *Introduction sur les fondements des sociétés politiques*, page 96.

nous avons vu que l'étude de cette réglementation formera toute la seconde partie. Il suffit donc d'indiquer ici d'une manière succincte ce point de contact étroit entre le droit constitutionnel et le droit administratif.

Pour ne citer que quelques exemples, il suffit de dire que c'est le droit constitutionnel qui a donné pour base à l'organisation politique de la France le principe de la souveraineté nationale, et que les lois relatives aux élections faites en exécution de ce principe sont presque toutes dans la sphère du droit administratif. C'est encore un principe constitutionnel, d'ordre politique et financier, proclamé en 1789, mais dont les origines historiques sont plus lointaines, que celui du vote annuel des dépenses et de l'impôt; mais la dette publique et l'impôt sont réglés par de très nombreuses lois administratives, et la législation financière de la France occupe une place très considérable dans son droit administratif. De même, l'obligation nationale au service militaire est un principe de droit public du domaine constitutionnel; mais les lois successives sur le recrutement et sur l'organisation de l'armée sont des lois administratives. Au droit constitutionnel il appartient de poser les principes de la liberté des cultes, de l'égalité civile, de la liberté individuelle, de l'inviolabilité de la propriété; mais ce sont des lois administratives qui règlent la haute police des cultes, le droit du chef de l'État d'autoriser les changements ou les modifications de noms de famille, les droits de l'administration vis-à-vis des aliénés dangereux, l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'alignement, et les nombreuses et diverses limitations du droit de propriété établies dans l'intérêt général et pour la sauvegarde du domaine public.

7. En outre de ce premier point de contact entre le droit constitutionnel et le droit administratif qu'il suffit de signaler ici, et dont le développement occupera la seconde partie du présent ouvrage, il en est un autre, dont l'examen fait le principal objet de cette introduction.

De tous les principes du nouveau droit public de la France depuis 1789, le principe de la *séparation des pouvoirs* est celui qui

exerce sur l'ensemble du droit national la plus puissante et la plus générale influence. Elle se produit dans toutes les branches de ce droit ; elle domine toutes les autorités, tous les conseils, toutes les juridictions, de tous les ordres.

Aussi, bien que ce principe fondamental soit au premier chef un principe de droit constitutionnel, bien que son histoire, sa portée rationnelle, ses développements, ses applications diverses forment la première part et la plus considérable de ce droit, le droit administratif trouve, dans la donnée de ce principe qui le domine, son véritable point de départ ; sans son étude préalable, sommaire pour ne pas empiéter sur un autre domaine, le droit administratif serait décapité.

Envisagé dans son sens le plus large, le principe de la séparation des pouvoirs comprend, d'une part, les règles qui président à la séparation des grands pouvoirs publics, et, d'autre part, celles qui président à la séparation des autorités administrative et judiciaire. En le considérant sous ce double aspect, il est même plus exact, suivant nous, et malgré des habitudes de langage contraires, de voir là deux principes de droit distincts, bien que se rattachant l'un à l'autre [*voir* n° 33].

Le second, celui de la séparation des autorités, est plus exclusivement réglé par les lois administratives. Le droit administratif peut même revendiquer son étude tout entière ; nous devrons en faire une analyse approfondie dans la seconde partie de cet ouvrage [n°s 971 à 1026] ; nous devrons suivre partout ses données, et faire son application dans toutes les parties du droit administratif.

Le premier de ces principes, au contraire, celui de la séparation des grands pouvoirs publics, relève tout entier du droit constitutionnel ; mais c'est à lui qu'il appartient de déterminer exactement la place de l'administration ou autorité administrative et celle de l'autorité judiciaire au sein de ces pouvoirs, leurs conditions d'existence, la nature de leurs actes dont l'application est confiée pour partie aux divers organes de l'administration. C'est pour cela que le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs doit former la tête de chapitre du droit administratif tout entier.

8. Ce principe fondamental du droit public de la France peut, même sans sortir du domaine de notre droit national, être envisagé sous un triple aspect : au point de vue spéculatif et rationnel, en le considérant en lui-même pour en déterminer les conditions d'application et la portée ; au point de vue historique, dans l'exposé de ses applications successives; au point de vue des textes constitutionnels en vigueur.

Bien que ces trois points de vue soient distincts les uns des autres, ils se touchent cependant de si près qu'il n'est pas facile d'isoler l'étude rationnelle du principe de la séparation des pouvoirs, de son étude historique, et réciproquement ; sauf à faire ensuite au droit positif existant la place due aux textes en vigueur, selon que le pays possède ou non, suivant les crises qu'il traverse, l'ensemble d'un droit constitutionnel, écrit ou traditionnel, qui organise la séparation des pouvoirs.

C'est à ce point de vue, dans cet ordre, et en ayant toujours le droit administratif pour objectif, que nous allons traiter du principe de la séparation des pouvoirs. Nous abordons, en premier lieu, la partie spéculative ou rationnelle et la partie historique de cette étude, en les réunissant. Elles formeront un commentaire anticipé de la troisième partie consacrée au droit positif actuel, contenu dans les lois constitutionnelles de 1875 et celles qui les ont modifiées. Ce seront là des notions de droit constitutionnel préliminaires à l'étude du droit administratif et qui lui sont indispensables, pour déterminer exactement la place de l'autorité administrative dans la sphère des pouvoirs.

DROIT CONSTITUTIONNEL.

I

Principe de la séparation des pouvoirs considéré aux points de vue spéculatif et historique.

9. Idée de pouvoir inhérente à celle de société.
10. Pouvoir constituant.
11. Pouvoirs constitués ; ils doivent être séparés, sans que cette séparation soit absolue.

12. Origines du principe de la séparation des pouvoirs constitués.
13. Onze Constitutions ou Chartes ont successivement en France organisé et réparti les pouvoirs, de 1789 à 1875.
14. Éclipses du principe de séparation des pouvoirs : décrets-lois ou décrets-législatifs.
15. *Pouvoir législatif* ; participation du pouvoir exécutif à l'œuvre législative; diverses phases de la confection des lois.
16. Initiative des lois ; intervention du conseil d'État.
17. Discussion et vote des lois; amendements.
18. Examen de la constitutionnalité des lois admis par certaines constitutions, avec division des actes législatifs en lois et sénatus-consultes.
19. Sanction des lois, admise ou rejetée selon les constitutions.
20. De la date des lois.
21. Promulgation des lois.
22. *Pouvoir exécutif :* transition naturelle de l'étude du pouvoir législatif à celle du pouvoir exécutif.
23. Division du pouvoir exécutif en trois branches.
24. 1re branche : le gouvernement.
25. Ses règles diverses au point de vue de sa composition,
26. — — de sa durée et de sa transmission,
27. — — des conditions constitutionnelles de son fonctionnement.
28. Responsabilité ministérielle, individuelle et collective.
29. Suite ; pénale, civile, et politique.
30. Régime parlementaire; participation du pouvoir législatif à l'œuvre du pouvoir exécutif.
31. Observations relatives à cette première branche du pouvoir exécutif.
32. 2me branche : l'administration.
33. 3me branche : la justice : justice retenue ou déléguée; juridiction judiciaire ou administrative; séparation des autorités administrative et judiciaire.
34. L'autorité judiciaire ne constitue pas un troisième pouvoir, dit pouvoir judiciaire; elle est une branche du pouvoir exécutif distincte des deux autres; lois constitutionnelles de 1875.
35. Démonstration de la même vérité au point de vue des principes.
36. Suite de la démonstration de ce principe et grave intérêt de la question.
37. Tableau historique des diverses solutions données par les constitutions de la France, antérieures à celle de 1875, aux questions d'organisation et de séparation des pouvoirs législatif et exécutif.

9. L'idée de *pouvoir* est inhérente à celle de société. L'expérience des siècles n'a fait que justifier l'éloquente affirmation de Cicéron[1], s'inspirant de Platon : « Rien n'est plus approprié au

[1] Nihil tam aptum est ad jus conditionemque naturæ quam imperium, sine quo nec domus ulla, nec civitas, nec gens, nec hominum universum genus stare, nec rerum natura omnis, nec ipse mundus potest; nam et hic

« droit et à la condition de la nature que le pouvoir ; la famille, « la cité, la nation, le genre humain, la nature entière, le monde « lui-même ne peuvent subsister sans lui ; car le monde obéit « à Dieu ; à lui sont soumises et la terre et la mer ; et la vie de « l'homme défère aux injonctions d'une loi suprême ».

Montesquieu[1] exprime ainsi la même vérité : « Une société ne « saurait subsister sans un gouvernement ». Il n'y a pas « de « nation acéphale », suivant le mot de d'Aguesseau[2].

Le pouvoir, considéré en soi, se subdivise en pouvoir constituant et en pouvoirs constitués.

10. Le pouvoir *constituant* est un. Il est l'expression complète et directe de la souveraineté. Il réside dans la nation qui l'exerce par voie de délégation ou de ratification, et parfois par ces deux procédés cumulativement employés. Il a pour objet de créer les pouvoirs *constitués*, auxquels il attribue l'exercice de la souveraineté, en fixant la forme politique du gouvernement, dans un acte généralement appelé *Constitution*, *Charte*, ou *Loi constitutionnelle*. Ce principe de la souveraineté nationale est la base du droit public des Français, consacrant le droit de la nation de choisir et d'organiser, par elle-même ou par ses représentants, son régime politique constitutionnel. La législation électorale est la mise en œuvre de ce principe [n°s 687 à 702, et 862 à 879].

11. Les pouvoirs *constitués*, créés par le pouvoir constituant, au lieu d'être par leur nature soumis à la règle de l'unité, sont au contraire soumis à celle de la dualité ou de la pluralité. Tous les publicistes sont d'accord pour reconnaître l'existence de deux pouvoirs de cette nature ; nous dirons plus loin pourquoi nous ne reconnaissons pas, contrairement à une théorie divergente sur ce point, l'existence d'un troisième pouvoir principal dans l'État, qui puisse, au point de vue rationnel, être considéré comme l'égal des deux autres [n°s 33 à 36]. Les deux pouvoirs constitués,

Deo paret, et huic obediunt maria terræque, et hominum vita jussis supremæ legis obtemperat (Cicero, *De Legibus*, lib. III, 1).

[1] *L'Esprit des lois*, l. Ier, ch. III. — [2] *Institution au droit public*, 2e partie.

reconnus par tous, sont le *pouvoir législatif* et le *pouvoir exécutif*. Le premier a pour mission de faire la loi, le second de l'appliquer.

C'est cette diversité propre aux pouvoirs constitués qui exige leur répartition en des mains différentes et donne lieu au principe fondamental de la *séparation des pouvoirs*. Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, distincts par la nature de leur mission, doivent être séparés par les lois positives et dans l'application, sous peine de laisser la place au pouvoir absolu ou dictature, soit d'un seul homme, soit de plusieurs, soit même d'une assemblée. Cette dictature s'est produite avec la forme républicaine aussi bien qu'avec la forme monarchique du gouvernement.

Le principe de la séparation des pouvoirs exige donc que le pouvoir chargé de l'exécution des lois n'ait pas mission de les faire, et que le pouvoir chargé de faire les lois ne soit pas cumulativement investi de la mission d'exécution. Mais ce principe n'impose pas une division tellement absolue qu'il fasse obstacle à une certaine participation du pouvoir exécutif dans l'œuvre législative, et du pouvoir législatif dans l'œuvre de l'exécutif; sauf à déterminer cette répartition, dans des conditions de nature à éviter la confusion des deux pouvoirs ou la domination de l'un par l'autre, et à maintenir chacun d'eux dans ses limites naturelles, en limitant, sans les paralyser, le pouvoir par le pouvoir.

12. Ce principe fondamental du nouveau droit public de la France date, comme ce droit lui-même, de 1789. La règle contraire de la concentration de tous les pouvoirs dans la main du roi formait l'un des traits essentiels de l'ancien régime. On avait bien vu jadis des réunions d'États généraux; mais leurs prérogatives n'étaient pas déterminées; leurs actes ne participaient pas de la souveraineté; ils étaient rarement convoqués, et depuis 1614, c'est-à-dire depuis cent soixante-quinze ans, ils avaient cessé de l'être.

C'est dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, du 26 août 1789[1], dont le principe fut voté dans la nuit justement

[1] Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation; nul corps, nul individu, ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expres-

célèbre du 4 août, et qu'il faut bien se garder de confondre avec une autre déclaration de quatre ans postérieure, que l'Assemblée constituante a donné à la France son nouveau droit public, reposant sur le double principe de la souveraineté nationale et de la séparation des pouvoirs.

13. Onze *Constitutions* ou *Chartes*, tour à tour détruites, ont successivement organisé en France, depuis cette époque et jusqu'aux Lois constitutionnelles en vigueur qui forment la 12e, le principe de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, dans des conditions d'application bien différentes les unes des autres.

Malgré le sentiment douloureux qu'éveille chez tous les cœurs dévoués à la patrie cette longue nomenclature de ruines successives et contraires, il faut la présenter ici, puisqu'elle offre à la fois l'histoire du principe de la séparation des pouvoirs dans notre pays, et le plus ample objet d'études pour la solution des vastes et périlleux problèmes que son application soulève.

Voici la nomenclature de ces Constitutions :

1° Constitution monarchique des 3-14 septembre 1791, votée par l'Assemblée constituante, faisait une application excessive par certains côtés, incomplète par d'autres, au détriment de l'exécutif, du principe de la séparation des pouvoirs, et plaçait entre les mains du Roi un pouvoir exécutif affaibli, en présence d'une Assemblée législative unique et toute-puissante.

2° Constitution républicaine du 24 juin 1793, semblait avoir la prétention d'organiser l'anarchie, et ne fut jamais mise à exécution par la Convention, surtout désireuse de répondre par elle au reproche d'usurpation.

3° Constitution directoriale du 5 fructidor an III (22 août 1795), votée par la Convention dans la dernière partie de son existence, organisait la forme républicaine en confiant le pouvoir exécutif

sément (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, du 26 août 1789 servant de préambule à la Constitution de 1791, art. 3). — Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni *la séparation des pouvoirs* déterminée, n'a point de constitution (art. 16).

à cinq Directeurs, et le pouvoir législatif aux deux Conseils des Anciens et des Cinq-Cents.

4° Constitution consulaire du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), remettait la plénitude du pouvoir exécutif au Premier Consul, et répartissait la puissance législative entre ce premier magistrat de la République, assisté d'un conseil d'État et de ministres ne dépendant que de lui seul, le Tribunat chargé de la discussion des lois, le Corps législatif chargé de les voter, et le Sénat investi du droit de les annuler, ainsi que tous autres actes, pour cause d'inconstitutionnalité.

5° Sénatus-consulte organique du Consulat à vie des 14 et 16 thermidor an X (2 et 4 août 1802), et sénatus-consulte organique de l'Empire du 28 floréal an XII (18 mai 1804), l'un et l'autre modifiant la Constitution du 22 frimaire de l'an VIII en se combinant avec elle, ainsi que le sénatus-consulte du 19 août 1807 portant suppression du Tribunat.

6° Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, rattachée par son préambule au droit public antérieur et contraire à celui de 1789, faisait la répartition du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif entre le Roi et deux Chambres, l'une héréditaire, la Chambre des Pairs, l'autre élective par un suffrage très restreint, celle des Députés ; cette Charte organisait en France le régime parlementaire et la monarchie constitutionnelle, avec la responsabilité ministérielle.

7° Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815, organisait aussi le sytème parlementaire ; son existence éphémère eut pour terme les désastres terminant la courte période dite des *Cent-Jours* et amenant le rétablissement de la Restauration et de la Charte de 1814.

8° Charte constitutionnelle du 14 août 1830, dégageait du mélange d'ancien régime introduit dans la Charte de 1814, le principe de la séparation des pouvoirs, le constituait sur des bases analogues à celles de la Charte précédente, mais avec des lois organiques proscrivant l'hérédité de la Chambre des Pairs, et formant un corps électoral plus étendu, bien qu'encore restreint à 200.000 électeurs.

9° Constitution républicaine du 4 novembre 1848, qui avait investi un président de la République du pouvoir exécutif, et confié le pouvoir législatif à une Assemblée législative unique, l'un et l'autre directement issus du suffrage universel.

10° Constitution du 14 janvier 1852, d'abord modifiée par le sénatus-consulte organique de l'Empire du 7 novembre 1852, ratifié par le plébiscite des 21 et 22 novembre 1852, répartissait le pouvoir législatif entre l'Empereur, d'une part, assisté du conseil d'État et de ministres indépendants des chambres, et, d'autre part, le Sénat et le Corps législatif. Cette constitution ne donnait au Sénat que l'examen de la constitutionnalité des lois sans lui en attribuer ni la discussion ni le vote; mais elle lui réservait la législation constitutionnelle et la faculté d'interpréter et de modifier la constitution par voie de sénatus-consultes. De là les sénatus-consultes des 2 février 1861, 31 décembre 1861, 18 juillet 1866, 14 mars 1867, qui ont apporté à cette constitution des modifications successives, et surtout celui du 8 septembre 1869, qui allait jusqu'à l'extrême limite des modifications qu'il était possible d'apporter à la Constitution de 1852, dans le sens du régime parlementaire, sans toucher à ses bases fondamentales, qu'un plébiscite pouvait seul transformer aux termes de son article 32.

11° Constitution du 21 mai 1870, promulguée en vertu du plébiscite du 8 mai, supprimait le pouvoir constituant du Sénat, en le transformant en chambre législative, comme les anciennes chambres des Pairs, organisait le régime parlementaire avec le partage de l'initiative législative entre l'Empereur, le Corps législatif et le Sénat, et la responsabilité des ministres. Cette constitution n'a duré que jusqu'à la révolution du 4 septembre 1870.

12° L'assemblée nationale élue en février 1871 a voté les Lois constitutionnelles de 1875 qui forment le droit constitutionnel actuel de la France avec les modifications qui leur ont été ultérieurement apportées [nos 38 à 54].

14. Le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose, par le motif que nous avons signalé [n° 11], à ce que le même homme

ou les mêmes hommes puissent faire et exécuter la loi. Aussi, dans les temps de crises et de révolution, pendant lesquels on a vu tous les pouvoirs momentanément réunis dans les mains de gouvernements de fait, ceux de leurs actes rendus sur des matières législatives, et pour lesquels une ratification formelle est parfois intervenue (tel l'article 58 § 2 de la Constitution de 1852), sont-ils désignés sous cette dénomination, dont les deux termes contradictoires indiquent bien le caractère exorbitant, *décrets législatifs* ou *décrets-lois*.

Quelques gouvernements réguliers, des assemblées concentrant tous les pouvoirs dans leurs mains, ou des chefs d'État empiétant sur les attributions législatives par des décrets inconstitutionnels, ont aussi rendu des *décrets-lois* ou *décrets législatifs*.

15. Le pouvoir législatif peut être exercé par une assemblée unique, ou par deux assemblées, électives l'une et l'autre, par le même mode de suffrage (ce qui peut équivaloir à une assemblée unique en deux groupes différents), ou par des modes différents, ou même provenant de sources diverses; on a même vu l'adjonction d'une troisième assemblée. La mission de chaque assemblée n'a pas non plus été toujours la même pour chacune d'elles. Enfin, le pouvoir exécutif peut, comme nous l'avons dit [n° 11], être appelé à participer à la loi, par les procédés que nous allons appeler l'initiative ou même la sanction, mais jamais, suivant nous, sous peine d'atteinte capitale et directe au principe lui-même, par la participation personnelle du dépositaire immédiat du pouvoir exécutif, quels que soient son titre et la forme monarchique ou républicaine du gouvernement, à la discussion et au vote de la loi.

Ainsi, l'œuvre de la confection des lois est complexe, et les constitutions ont pu répartir de manières bien diverses les opérations multiples de leur élaboration. Elle comprend : 1° *l'initiative* de la loi ; 2° la *discussion;* 3° le *vote* de loi. Il peut y avoir, en outre, 4° l'*examen de la constitutionnalité de la loi*, et surtout 5° la *sanction* de la loi.

16. 1° L'*initiative* de la loi est le droit de proposer un projet de loi. Trois systèmes principaux sont possibles; ils ont été successivement appliqués en France ; et, malgré la pratique contraire de la république des États-Unis d'Amérique, et même de la monarchie constitutionnelle d'Angleterre, c'est principalement sous le rapport de l'initiative que l'on a vu en France, soit sous le régime monarchique, soit sous le régime républicain, le pouvoir exécutif participer à l'œuvre législative. Les trois systèmes constitutionnels signalés consistent, l'un à donner l'initiative législative au pouvoir exécutif seul; le second à l'attribuer aux assemblées, ou à l'une seule des assemblées, à l'exclusion du pouvoir exécutif; le troisième, plus rationnel, partage l'initiative entre le pouvoir exécutif et les assemblées législatives. On verra dans le tableau historique et synthétique des constitutions de la France [nos 37 et 41], comment chacun de ces trois systèmes a successivement pris place dans nos lois constitutionnelles.

La grande institution du conseil d'État assure au pouvoir exécutif un utile auxiliaire pour la préparation et la rédaction des projets de loi et de leur exposé de motifs, lorsque ce pouvoir est investi en totalité ou pour partie de l'initiative des lois. Le conseil d'État fonctionne alors, moins comme conseil administratif, que comme conseil de gouvernement. Il en est de même lorsque les assemblées politiques, jugeant utile de recourir à ses lumières, renvoient à son examen des projets de loi émanés de l'initiative parlementaire (Loi du 24 mai 1872, art. 8 § 1). Mais l'interprétation législative des lois est avec raison enlevée au conseil d'État et au pouvoir exécutif depuis 1814.

Il faut, en outre, noter que l'initiative législative emporte pour l'auteur ou les auteurs des projets de loi dont ils ont saisi les assemblées, le droit de les retirer à tous les moments de la discussion et jusqu'au vote, sauf, à quiconque est également investi de cette initiative, le droit de les reprendre en son propre nom.

17. 2° et 3° La *discussion* et le *vote* de la loi sont choses distinctes, mais unies entre elles par un lien si étroit qu'il est contre nature de les disjoindre pour investir une assemblée, comme

l'était le Corps législatif de la Constitution du 22 frimaire de l'an VIII, du droit de voter la loi sans la discuter, et une autre assemblée, comme l'était alors le Tribunat, du droit de discuter la loi sans la voter. Aussi toutes les autres constitutions françaises ont-elles réuni sous ce rapport la discussion et le vote de la loi ; mais les unes n'ont admis qu'une assemblée législative unique, les autres deux assemblées législatives.

Nous avons déjà dit [nº 15] que le pouvoir exécutif, monarchique ou républicain, concentré dans les mains d'un seul homme, quel que soit son titre, ou collectivement exercé par plusieurs, ne peut pas, sans atteinte directe au principe de la séparation des pouvoirs, participer par lui-même à la discussion et au vote de la loi. L'une des conséquences pratiques de ce principe de droit public doit donc être l'incompatibilité absolue de l'exercice du mandat législatif, dans l'une quelconque des assemblées législatives, avec l'investiture de la puissance exécutive.

Mais, si le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que le pouvoir exécutif discute et vote *personnellement* la loi, il ne fait pas obstacle à la participation de ses ministres à ces deux phases constitutionnelles de l'œuvre législative. Cette participation n'était pas admise par les Constitutions de 1791, de l'an VIII et de 1852. Ces deux dernières constitutions la remplaçaient, au point de vue de la discussion de la loi, par l'intervention du conseil d'État, chargé alors de porter la parole au nom du pouvoir exécutif devant les assemblées, où il ne remplit plus aujourd'hui ce rôle qu'accidentellement [nº 84]. La participation des ministres à la discussion et au vote de la loi est une conséquence de la responsabilité ministérielle [nºs 29 et 53] ; loin de porter atteinte, comme l'intervention personnelle du pouvoir exécutif dans les débats législatifs, à l'indépendance du parlement, elle est le moyen d'influence le plus actif dont il puisse être investi.

Le droit d'*amendement* doit être ici mentionné ; son usage nécessaire n'est pas sans inconvénients pour la bonne rédaction des lois ; il a besoin d'être sauvegardé contre les dangers de la surprise ou de l'entraînement, soit par l'intervention successive de deux assemblées, soit en outre par la règle des trois lectures.

Dans le système d'une Assemblée législative unique, ce dernier remède est le seul possible, à moins du droit de sanction ou de *veto* conféré au pouvoir exécutif.

L'analyse exacte du droit d'amendement le rattache également à l'initiative, à la discussion et au vote de la loi.

18. 4° L'*examen de la constitutionnalité de la loi* n'a existé, comme phase distincte de la confection de la loi, que dans les constitutions de l'an VIII et de 1852. Dans celle de l'an VIII, le Sénat formait une troisième assemblée, dans celle de 1852 une seconde assemblée, l'une et l'autre étrangères à la discussion et au vote de la loi, mais investies d'un pouvoir d'ordre constituant auquel se rattachait l'examen de la constitutionnalité des lois. Le Sénat de l'an VIII et des sénatus-consultes organiques de l'Empire de 1802 et 1804, ne statuait sur la constitutionnalité des lois qu'autant qu'elles lui étaient déférées comme inconstitutionnelles par le gouvernement ou le Tribunat, et, après la suppression du Tribunat, en 1807, par les citoyens, les législateurs ou les sénateurs. Le Sénat de 1852 en était saisi de plein droit sans recours; aucune loi ne pouvait être promulguée sans lui avoir été préalablement soumise, et sans que le Sénat eût déclaré « *ne pas s'opposer à sa promulgation* pour cause d'inconstitutionnalité ».

Les sénatus-consultes organiques de 1802 et 1804 avaient introduit une distinction entre la législation ordinaire, votée par le Corps législatif et qui conservait le nom de *lois*, et la législation constitutionnelle placée dans les attributions exclusives du Sénat et qui prenait la dénomination de *sénatus-consulte*. La Constitution de 1852 avait reproduit cette division de la législation en lois et en sénatus-consultes; ce droit du Sénat de faire des sénatus-consultes se rattachait à son droit d'examen de la constitutionnalité des lois; la constitution de 1870 les avait supprimés l'un et l'autre.

19. 5° La *sanction* est l'acte complémentaire de la loi, qui transforme le projet en loi. La sanction ne peut émaner logi-

quement que du pouvoir qui n'a pas le droit de voter la loi ; par la sanction, il est armé d'un moyen constitutionnel d'empêcher le projet discuté et voté par l'autre pouvoir de devenir loi. Il échappe ainsi à l'obligation constitutionnelle d'assurer l'exécution des mesures contraires à ses vues.

Le choix de la forme monarchique ou républicaine du gouvernement doit naturellement exercer une influence directe sur la solution de cette partie du problème. Toutes les constitutions monarchiques de la France, et celles de l'an VIII et de 1852 dès leur origine, ont donné la sanction législative au pouvoir exécutif, moins celle de 1791, qui ne conférait au roi que le *veto* suspensif pendant deux législatures. La constitution républicaine de l'an III refusait absolument la sanction et tout ce qui eût pu en tenir lieu au Directoire exécutif, mais l'attribuait au conseil des Anciens ; la sanction des lois confiée à une assemblée perd son caractère rationnel, et ramène par la force des choses à la discussion et au vote par une seconde assemblée législative. La constitution de 1848 donnait au président de la République, non la sanction, mais le droit de provoquer une nouvelle délibération du pouvoir législatif [n°s 37 et 51].

Il faut remarquer que, même dans les constitutions qui ont accordé la sanction au pouvoir exécutif, elle a une importance qui varie, moins grande dans celles (an VIII, 1802-1804, 1814, 1815, 1852) qui donnaient l'initiative au pouvoir exécutif seul, plus grande dans celles (1830, 1870) qui partageaient cette initiative entre le pouvoir exécutif et les chambres.

20. Il résulte de l'analyse que nous venons de faire des opérations multiples de la confection des lois, que la date des lois varie suivant les constitutions qui règlent ces opérations législatives. En effet, la loi doit toujours prendre date du jour où elle est complète. Dans les constitutions qui admettent la sanction, le projet, même voté, ne devient loi que par la sanction [nº 19], et doit en prendre la date. Dans celles au contraire qui n'admettent pas la sanction, et dans lesquelles la loi est achevée par le vote, la loi prendra la date du jour du vote. Si ce vote appar-

tient cumulativement à deux assemblées législatives, ce sera la date du dernier vote qui deviendra celle de la loi ; si le pouvoir exécutif est investi du droit de provoquer un nouvel examen de la loi, la date de la loi sera celle du vote définitif, soit qu'il confirme, soit qu'il modifie le précédent ; enfin si, comme on le voit surtout dans le système d'unité d'assemblée législative, la loi est soumise à deux ou trois lectures, c'est toujours le vote en dernière lecture qui imprimera à la loi sa date officielle. En un mot, la date de la loi doit être celle de la sanction dans les constitutions qui l'admettent, et celle du dernier vote législatif dans les autres [nos 21, 39 et 51].

21. Sous la plupart des constitutions conférant la sanction au pouvoir exécutif, les mêmes actes, ordonnances royales, décrets impériaux, décrets ou arrêtés du gouvernement, sanctionnaient et promulguaient à la fois la loi sous cette formule consacrée : « Avons sanctionné et sanctionnons, promulgué et promulguons, « la loi dont la teneur suit ». Malgré leur réunion dans le même acte et dans la même phrase, la sanction et la promulgation n'en ont pas moins toujours été deux choses distinctes.

Nous venons de voir que, par la sanction, le pouvoir exécutif est admis à coopérer, *parte in quâ*, à l'œuvre législative, pour y adhérer ou pour l'empêcher de se parachever, sans toutefois pouvoir en modifier les dispositions ; ainsi par la sanction le pouvoir exécutif participe réellement de la puissance législative.

La *promulgation*, au contraire, est un attribut du pouvoir exécutif ; elle suppose la loi complète ; elle est l'acte par lequel le pouvoir exécutif rend la loi exécutoire, c'est-à-dire le premier acte d'exécution de la loi. Portalis l'a définie : « l'édition « solennelle de la loi, le moyen de constater son existence, et « de lier le peuple à son exécution ». Ainsi la loi existe avant la promulgation, mais elle n'acquiert que par elle la force coercitive [n° 51].

22. Ce que nous venons de dire de la promulgation, premier acte d'exécution de la loi, forme une transition naturelle entre

l'étude spéculative et résumée que nous venons de présenter du pouvoir chargé de faire la loi, et celle que nous allons également entreprendre pour le pouvoir chargé de faire exécuter la loi, en le considérant ici en lui-même, au point de vue rationnel, et indépendamment du droit positif.

Nous venons de voir que le pouvoir exécutif, considéré 1° au point de vue de sa participation plus ou moins étendue à l'œuvre législative, pouvait présenter les diversités les plus grandes, suivant la solution donnée à ces problèmes par la constitution du pays. Les diversités et les difficultés augmentent encore lorsque, sortant de la théorie de la confection des lois, on envisage le pouvoir exécutif au point de vue de son organisation propre, relativement : 2° à sa composition, 3° à sa durée et à sa transmission, 4° aux conditions de son fonctionnement.

Sans revenir sur ce qui a été dit ci-dessus relativement au 1er point, en traitant du pouvoir législatif, nous avons à présenter de rapides aperçus sur les 2e, 3e et 4e points.

Il convient aussi de les rapprocher d'un 5e point d'étude, relatif à l'analyse du pouvoir exécutif et à sa division en diverses branches qui lui sont inhérentes sous tous les régimes politiques. Sous ce rapport l'étude théorique et rationnelle du pouvoir exécutif que nous entreprenons ici, avec son étude historique, appartient en même temps au droit positif de la France.

23. Lorsqu'en se plaçant à ce 5e point de vue, on analyse le pouvoir exécutif en lui-même, indépendamment des formes et des conditions politiques sous lesquelles il peut se produire, on reconnaît qu'il se subdivise en un certain nombre de branches. Suivant nous, ces branches distinctes du pouvoir exécutif sont au nombre de trois : le *gouvernement*, l'*administration*, la *justice*.

Cette portion de l'étude du principe de la séparation des pouvoirs va mettre en lumière un point de contact étroit entre le droit constitutionnel et le droit administratif, en déterminant la place qui appartient à l'*administration* ou *autorité administrative* dans l'ensemble des pouvoirs, scientifiquement réduits à deux, et en nous montrant qu'elle est une branche du pouvoir exécutif.

24. Les attributs du *gouvernement*, première branche du pouvoir exécutif, relèvent entièrement du droit constitutionnel. Il a en effet pour objet l'application des lois constitutionnelles et la direction, à l'intérieur et à l'extérieur, des intérêts généraux du pays [n° 32].

C'est surtout en vue de cette première partie de son rôle, de sa mission gouvernementale, que le pouvoir exécutif peut être et a été soumis à une grande variété de régime, en ce qui touche les conditions de son organisation ci-dessus indiquées, concernant sa composition, sa durée, sa transmission, son fonctionnement.

25. Au point de vue de sa composition, le pouvoir exécutif, chargé de gouverner le pays, peut être confié à un seul homme ou à plusieurs.

Suivant une règle, que nous trouverons partout dans l'ensemble de notre organisation administrative et qu'elle domine depuis l'année 1800, « délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul »; exacte dans l'ordre administratif, cette idée ne cesse pas de l'être, transportée dans l'ordre constitutionnel ; si l'exercice collectif convient à la puissance législative, l'unité d'action est le propre de la puissance exécutive.

Néanmoins le pouvoir exécutif peut, suivant les inspirations plus ou moins heureuses du pouvoir constituant, être soumis soit à cette règle de l'unité, soit à celle de la pluralité.

Dans l'état monarchique, le pouvoir exécutif est nécessairement concentré dans la main d'un seul, empereur ou roi; mais ce n'est pas ce qui caractérise cet état, car, dans une république, ce pouvoir peut également être confié à un seul homme, premier consul ou président de république. Il peut aussi, dans l'état républicain, être confié à plusieurs, et, sans aller jusqu'aux vingt-quatre membres du conseil exécutif de la constitution démagogique de 1793, et même aux gouvernements de fait composés de douze membres qui se sont produits en France à des époques plus rapprochées de nous, nous avons eu les comités de la Convention, les cinq Directeurs de la constitution de l'an III, et la Commission exécutive de cinq membres de l'Assemblée

constituante de 1848. La composition multiple du pouvoir exécutif paraît avoir toujours eu pour conséquence, dans notre pays, son impuissance à sauvegarder l'ordre social en péril.

26. Lorsque le pouvoir exécutif est remis à un seul homme, il faut faire de nouvelles distinctions, et trois hypothèses principales se produisent. Le pouvoir exécutif est-il remis à cet homme pour un temps court et déterminé, et jusqu'à l'époque fixe d'une nouvelle élection ? la forme du gouvernement est républicaine. Si le dépositaire unique du pouvoir exécutif en est investi pour une longue durée et surtout pour un temps illimité ou viager, mais sans l'hérédité, l'État n'est républicain que de nom, sans avoir la réalité de la monarchie. Si la loi constitutionnelle ou le sénatus-consulte attribue au premier consul à vie le droit de choisir son successeur, il lui confère une prérogative supérieure même à celle du pouvoir monarchique dans un État qui n'a véritablement de la république que le nom. Lorsque le dépositaire du pouvoir exécutif en est investi pour toute sa vie, et qu'en outre ce pouvoir est héréditaire, transmissible à sa descendance, l'État est monarchique ; sauf à distinguer les monarchies admettant l'hérédité des femmes, comme en Angleterre, en Hollande, en Espagne, de celles qui, comme en France, suivant la loi salique, les ont toujours exclues de l'ordre de succession à la couronne.

Enfin, au cas d'éligibilité du pouvoir exécutif en dehors de la transmission monarchique, il faut résoudre l'embarrassant problème consistant à fixer les conditions de cette élection du pouvoir exécutif. Sera-t-elle confiée à une assemblée ? à deux assemblées ? à un congrès ? ou bien au suffrage populaire ?

Sous ces formes variées se dressent autant de difficultés, qu'il suffit ici de montrer, et que soulève la mise en œuvre constitutionnelle du principe de la séparation des pouvoirs.

27. Ce n'est pas seulement au point de vue de son admission à participer au pouvoir législatif, de sa composition, de sa durée et de sa transmission, que le pouvoir exécutif peut être soumis aux règles constitutionnelles les plus diverses : c'est aussi au

point de vue de ses conditions organiques de fonctionnement.

En effet, le pouvoir exécutif peut être plus ou moins fortement constitué par rapport aux assemblées, indépendamment du titre républicain ou monarchique de chaque constitution.

La constitution monarchique de 1791 donne l'exemple d'un pouvoir royal asservi en présence d'une assemblée unique et toute-puissante, et la constitution républicaine de l'an VIII offre dans le Consulat un pouvoir exécutif très énergiquement organisé en présence d'assemblées nombreuses et systématiquement affaiblies.

Les assemblées législatives peuvent avoir, sur la direction du gouvernement, remis au pouvoir exécutif, monarchique ou républicain, une influence presque nulle, si les ministres, agents politiques de ce pouvoir, ne sont pas en contact avec ces assemblées, n'en dépendent à aucun titre, et ne peuvent en faire partie; réelle, s'ils y ont entrée, même sans en faire partie, pour la discussion des lois et des actes du gouvernement; plus importante, et pouvant devenir prépondérante, s'ils peuvent, et surtout s'ils doivent faire partie de ces assemblées, et sont soumis à la responsabilité ministérielle dans toute son étendue.

28. Le principal moyen d'action des assemblées sur le gouvernement se trouve dans la *responsabilité ministérielle*, c'est-à-dire dans la responsabilité des ministres, dont nous venons de parler au point de vue de leur mise en contact avec les assemblées législatives. Nous nous occuperons, dans le cours de cet ouvrage, et spécialement en parlant de l'administration centrale, des ministres considérés comme administrateurs [n[os] 75 à 83], et, plus loin, des ministres considérés comme juges administratifs [n[os] 504 à 537]; nous ne traitons ici que de leur rôle gouvernemental en tant qu'agents politiques immédiats du pouvoir exécutif.

La responsabilité ministérielle peut offrir des aspects divers.

Il y a, d'une part, et nécessairement, la responsabilité du ministre vis-à-vis du pouvoir exécutif qu'il le nomme et qu'il représente; il y a, d'autre part, et celle-là n'existe pas dans tous les systèmes constitutionnels, la responsabilité des ministres vis-à-vis des assemblées politiques.

Lorsqu'on l'envisage sous un autre aspect, il y a, d'une part, la responsabilité individuelle de chaque ministre pour ses actes personnels, et, d'autre part, la responsabilité *collective* des ministres qui suppose la solidarité de tous les ministres en raison des actes du ministère. C'est une solidarité de droit constitutionnel, en vertu de laquelle tout ministre qui ne se retire pas d'un cabinet accepte la responsabilité des actes du ministère, alors même qu'ils ne lui sont pas personnels : dans ce cas seulement la responsabilité ministérielle se produit dans toute sa réalité.

29. Considérée enfin au point de vue de ses effets, la responsabilité ministérielle est pénale, civile, et politique.

Le principe de la responsabilité pénale des ministres a été posé, mais n'a jamais été organisé en dehors du droit commun par la loi française, toujours soucieuse d'entourer la mise en accusation des ministres de garanties constitutionnelles (n°s 45, 46 et 1090).

La responsabilité civile des ministres rencontre un obstacle dans le principe de séparation des autorités administrative et judiciaire, et dans le silence même de la loi au point de vue de la mise en œuvre de cette responsabilité. Cependant un ordre du jour du Sénat du 4 juillet 1887, relatif à un ancien ministre des travaux publics, et un vœu de la commission du budget de la Chambre des Députés relatifs à des dépassements de crédits du ministère de la marine en 1887, ont signalé dans la loi une lacune que déjà une proposition de loi de 1882 avait voulu combler et qu'a reprise, « en l'absence de l'initiative du gouvernement », une autre proposition de loi d'initiative parlementaire [1].

La responsabilité politique des ministres doit produire la retraite d'un ministère devant un vote contraire de la majorité des chambres ; elle assure ainsi aux assemblées une participation importante à l'exercice de cette partie plus particulièrement politique du pouvoir exécutif, appelée le *gouvernement* et dont nous faisons ici l'étude théorique.

[1] Proposition de loi *relative à la responsabilité civile des ministres*, présentée par M. Remoiville, député (annexe au procès-verbal de la séance du 26 novembre 1887 ; Chambre des Députés, n° 2147).

30. Cette responsabilité forme le caractère distinctif de ce *régime parlementaire*, auquel, en Europe, les races anglo-saxonnes doivent leur prospérité et que tant de révolutions, de natures différentes, sont venues traverser au sein des races latines. C'est cette intervention des assemblées dans le gouvernement par la faculté de renverser un ministère et, par suite, d'obliger le pouvoir exécutif à la formation d'un ministère nouveau, disposé à agir suivant leurs vues, qui a fait appeler ce régime de liberté politique « le gouvernement du pays par le pays ».

Considéré *in abstracto*, ce régime peut se produire, quelle que soit la forme monarchique ou républicaine du gouvernement, et peut s'associer à toutes, ainsi que le prouve l'adage connu de la monarchie constitutionnelle : « le roi règne et ne gouverne pas ». Considéré en fait et dans ses applications, on n'a pas vu que les difficultés de sa mise en œuvre fussent amoindries par l'une plus que par l'autre. L'un de ses périls, celui de pousser à l'opposition, en raison de la compétition même des ministères, varie suivant le tempérament des races, et peut trouver son remède dans l'éducation politique du pays. L'autre péril, celui d'engendrer des conflits entre les deux pouvoirs, a trouvé, dans les constitutions monarchiques de la France (sauf celle de 1791), comme dans celle d'Angleterre, un remède dans le droit de la couronne de prononcer la dissolution des assemblées électives, et d'en appeler au suffrage des citoyens chargés d'élire une nouvelle chambre. Mais les unes ont placé l'irresponsabilité de la couronne comme corrollaire de la responsabilité ministérielle ; une autre a admis à la fois les deux responsabilités. Dans les constitutions républicaines, cette question vient se confondre avec le grave problème des conditions de la nomination du pouvoir exécutif, de sa durée et de ses modes de remplacement ; et dans la constitution actuelle de la France nous trouverons cette règle, aussi nécessaire dans une république que dans les monarchies : le Président de la République peut dissoudre la Chambre des Députés avec l'assentiment du Sénat.

31. Il ne saurait échapper que les lois relatives à la forma-

tion du corps électoral appelé à procéder à l'élection des assemblées politiques ne peuvent être sans influence sur la solution de ces problèmes ardus, qu'il appartient au droit constitutionnel positif et au pouvoir constituant de résoudre. Ce lien étroit d'une dépendance réciproque enchaîne ainsi, dans l'ordre de la théorie, comme dans le domaine de l'application, la fixation du droit électoral [nos 862 à 879] et la solution des problèmes constitutionnels [nos 38 à 54].

En terminant cet exposé, placé sur le seul terrain des idées spéculatives et en dehors de toute polémique, nous devons présenter une dernière observation. On vient de voir que le principe de séparation des pouvoirs n'est pas absolu ; que de même qu'il n'exclut pas une certaine participation du pouvoir exécutif à la confection des lois [nos 11, 15, 16, 19 à 22], de même il ne fait pas obstacle à une certaine intervention du pouvoir législatif dans la direction générale de l'exécutif, au moyen de la responsabilité ministérielle et du régime parlementaire [nos 27 à 30].

Enfin nous faisons observer que tous ces problèmes sont d'ordre constitutionnel, que c'est aux lois constitutionnelles qu'il a appartenu de les résoudre, et que, dans l'étude générale du pouvoir exécutif, ils se rattachent directement à ce que nous appelons la première de ses trois branches, le gouvernement.

32. L'étude de la seconde branche du pouvoir exécutif, *l'administration* ou *autorité administrative*, de son organisation, de ses attributions, des règles qui président à ses rapports avec les citoyens, forme l'objet principal du droit administratif tout entier.

Nous devons dire ici toutefois qu'une doctrine opposée veut absorber l'administration dans le gouvernement, et affirme que gouvernement et administration sont une seule et même chose.

Nous pensons, en sens contraire, que le gouvernement est la portion du pouvoir exécutif qui a mission de diriger le pays dans les voies de son développement intérieur et de ses relations extérieures, tandis que l'administration en est le complément et l'action vitale. « Il est la tête, elle est le bras de la société », a dit Macarel, qui s'est également posé la question de savoir si

l'un se distingue de l'autre, et lui donne la même solution affirmative. « Il s'agit d'une même échelle occupée par un seul pou-« voir, sous des noms différents, a dit également M. Serrigny; « il s'appelle *gouvernement* dans les degrés supérieurs, et *admi-« nistration* dans les degrés inférieurs ». Sous la réserve de l'observation déjà faite ci-dessus [n° 5] que le dépositaire de la puissance exécutive est à la fois le chef du gouvernement et l'administrateur supérieur du pays, cette distinction du gouvernement et de l'administration n'est pas seulement conforme à la nature des choses, elle résulte aussi de l'esprit et des textes de la législation. Elle est notamment écrite dans le préambule du décret-loi du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative, ainsi conçu : « Considérant qu'on peut *gouverner* de loin, mais qu'on « n'*administre* bien que de près; qu'en conséquence autant il « importe de centraliser l'*action gouvernementale* de l'État, autant « il est nécessaire de décentraliser l'*action purement adminis-« trative* ».

Nous nous bornons ici à déterminer la place de l'administration dans l'organisation des pouvoirs constitués, en tant que seconde branche du pouvoir exécutif, et à la définir « l'ensemble des services publics destinés à concourir à l'exécution des lois d'intérêt général et des actes du gouvernement ». Les diverses parties de cet ouvrage montreront l'autorité administative à l'œuvre; toute autre explication ferait ici double emploi.

Mais nous constatons itérativement que le pouvoir exécutif *gouverne* et *administre* à la fois, ce qui peut expliquer, sans la légitimer, la confusion du gouvernement et de l'administration, contre laquelle nous venons de nous élever. Ce sont en effet des lois distinctes, des lois constitutionnelles qui ont modifié dans le pays depuis le commencement du siècle les conditions de son action gouvernementale, et des lois administratives qui, en dehors des constitutions, ont apporté des modifications dans son action purement administrative. Enfin, dans cet ordre d'idées, toutes les constitutions ont fait du pouvoir exécutif, quel qu'il fût, l'administrateur suprême de l'État [n° 63] ; il a la plénitude de l'autorité administrative; il administre par lui-même au degré le

plus élevé de la hiérarchie ; mais dans le plus grand nombre des cas, il délègue son autorité, soit immédiatement, soit médiatement, aux degrés inférieurs de la hiérarchie. Quand il agit lui-même, ses actes, tour à tour nommés *ordonnances* ou *décrets*, sont tantôt des décrets administratifs ou réglementaires lorsqu'il agit comme administrateur pour l'application des lois ordinaires, et des décrets gouvernementaux lorsqu'il agit comme chef du gouvernement pour l'application des lois constitutionnelles [nos 64 à 74].

33. La troisième branche du pouvoir exécutif, que nous venons d'appeler la *justice*, n'est pas la moins étendue. Elle peut être l'objet de distinctions et de divisions diverses, et, sous ce rapport, les lois positives peuvent varier.

Ainsi la justice peut se diviser en justice *retenue* et justice *déléguée*. Nous aurons à donner des notions approfondies sur les deux hypothèses dans lequelles il y avait toujours eu en France, jusqu'en 1872, sauf de 1849 à 1851, justice retenue par le pouvoir exécutif : 1° pour le jugement du contentieux administratif au second degré de la juridiction administrative, et 2° pour le jugement des conflits positifs d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. Nous dirons comment la justice retenue par le pouvoir exécutif était une fiction légale, et comment la loi du 24 mai 1872 sur le conseil d'État l'a fait disparaître. De sorte que, d'après la législation en vigueur, il n'y a plus de justice retenue. Toute la justice est *déléguée* à des tribunaux divers.

Considérée au point de vue de l'organisation et de la hiérarchie de ses tribunaux, la justice, sans parler des *hautes cours de justice* organisées par la plupart des constitutions monarchiques ou républicaines, se divise en justice *administrative* et justice *judiciaire*, ou mieux, car la justice est une, en justice rendue par des tribunaux administratifs et justice rendue par des tribunaux judiciaires. Cette division ne correspondait pas à la précédente ; la juridiction judiciaire appartenait bien tout entière, depuis 1789, à la justice déléguée ; et la juridiction administrative n'était retenue que dans les deux hypothèses indiquées.

Ces deux points de vue ne doivent donc pas être confondus. La première division seule a disparu depuis la loi du 24 mai 1872; cette loi a respecté et consacré la seconde, qui possède en elle-même ses motifs et sa raison d'être. Nous nous expliquerons sur l'institution de la juridiction administrative, parallèle à la juridiction judiciaire, sur ses origines, sa nécessité, et les garanties qu'elle donne aux citoyens [nos 412 à 857, 971 à 1026].

Les tribunaux de l'ordre judiciaire forment ce qu'on doit appeller l'*autorité judiciaire*, par opposition à l'*autorité administrative*, laquelle comprend, dans un sens large, l'administration proprement dite, dont s'occupe spécialement le numéro qui précède, et la juridiction administrative dont nous venons de parler.

L'autorité judiciaire est, suivant nous, une troisième branche du pouvoir exécutif, parallèle à l'autorité administrative. Il en est ainsi parce qu'elles ont l'une et l'autre pour mission l'exécution des lois, qu'elles ne diffèrent que par la nature des lois dont l'application est confiée à chacune d'elles, et que cette mission les rattache nécessairement l'une et l'autre au pouvoir chargé de l'exécution de la loi.

Cette théorie ne signifie pas que le pouvoir exécutif a le droit de peser sur les décisions de l'autorité judiciaire ou de les lui dicter. La loi, en déléguant la justice à des tribunaux hiérarchiquement constitués et en les investissant d'un pouvoir propre, a eu pour but de mettre obstacle à cet abus, et cela pour les tribunaux administratifs comme pour ceux de l'ordre judiciaire.

Cette théorie, d'après laquelle l'autorité judiciaire est une branche du pouvoir exécutif, ne signifie pas davantage qu'elle puisse être confondue avec les autres branches de ce pouvoir. Nous disons, au contraire, qu'un second principe de droit public, déjà annoncé [n° 7], parfois confondu avec celui de la séparation des pouvoirs, et qui ne fait que se souder à lui, ainsi que le prouvent ces développements, a pour objet de proclamer la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire. De même qu'il doit y avoir séparation des *deux pouvoirs* législatif et exécutif, de même il doit y avoir et il y a séparation des *deux auto-*

rités administrative et judiciaire, formant deux branches parallèles et distinctes du pouvoir exécutif. Le droit constitutionnel vient de nous montrer comment il pouvait être pourvu par les constitutions à la séparation des deux pouvoirs; au droit administratif il appartiendra [nos 971 à 1026] de faire connaître les règles, relatives au principe de la séparation des deux autorités, ayant pour objet d'assurer leur mutuelle indépendance.

34. Ce que nous venons de dire de la nécessité de la séparation des diverses branches du pouvoir exécutif enlève tout intérêt pratique, à ce point de vue, à la question de savoir si l'autorité judiciaire est, comme nous venons de le dire, une branche distincte du pouvoir exécutif, ou si elle est, au contraire, un troisième pouvoir primordial dans l'État. A un autre point de vue, l'intérêt de la controverse doctrinale est de la plus haute importance. Une opinion contraire, très répandue dans le journalisme et le monde politique, moins en honneur parmi les jurisconsultes, conteste, en effet, la double théorie que nous venons d'exposer et qui consiste : 1° à n'admettre que deux pouvoirs constitués, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif; 2° à distinguer trois branches dans le pouvoir exécutif : le gouvernement, l'administration, la justice; tout en proclamant que l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, quoique faisant partie l'une et l'autre du pouvoir exécutif, doivent toujours demeurer séparées.

Contrairement à cette opinion, que nous avons toujours professée et qui nous semble plus que jamais la seule vraie, un autre système nie que l'autorité judiciaire soit un des éléments du pouvoir exécutif, et prétend l'élever au rang de *troisième pouvoir* principal dans l'État. C'est le système dit des *trois pouvoirs*. L'autorité judiciaire y est appelée le *pouvoir judiciaire* et placée, à titre égal, à côté du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

Cette question est à la fois une question de droit positif actuel et une question de principes. Il convient de ne laisser dans l'ombre, ni l'un, ni l'autre de ces points de vue, et de s'expliquer tout d'abord sur la solution que commandent les lois existantes,

bien que nous n'ayons pas encore parlé des lois constitutionnelles qui nous régissent.

En 1875, trois lois constitutionnelles ont été données à la France [n° 38]. L'une d'elles, du 25 février 1875, intitulée *loi relative à l'organisation des pouvoirs publics*, organise deux pouvoirs, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif; elle garde un silence absolu en ce qui concerne un prétendu troisième pouvoir, qui serait le pouvoir judiciaire. Ce silence ne peut être le résultat d'un oubli. Une assemblée exerçant le pouvoir constituant ne peut le commettre dans la formation des pouvoirs constitués. Si elle n'en organise, si elle n'en nomme que deux, c'est qu'elle n'admet pas l'existence d'un troisième.

La question de droit positif est ainsi résolue d'une manière qui ne peut être sérieusement contestée. D'ailleurs, cette loi n'omet pas les fonctions judiciaires. Elles sont comprises dans « tous les emplois civils et militaires », auxquels l'article 3 confère au président de la République le droit de nomination.

En outre cette loi constitutionnelle n'est pas seule à former la constitution actuelle de la France. La loi du 24 février 1875 *sur l'organisation du Sénat*, maintenant modifiée, consacre, dans son article 9, la formation possible du Sénat en cour de justice. C'était une occasion pour faire au moins une allusion à cette exception à l'institution d'un prétendu pouvoir judiciaire. Il n'y a pas un mot qui en suppose l'existence.

La troisième loi constitutionnelle est plus grave encore à cet égard. Elle a suivi les deux autres à un assez long intervalle. Le législateur constituant a eu tout le temps de méditer les conséquences, à ce point de vue, des deux premières, et d'y remédier s'il a commis un invraisemblable oubli, ou s'il éprouve des hésitations. Cette troisième loi constitutionnelle est du 16 juillet 1875. Elle est intitulée *loi sur les rapports des pouvoirs publics*. C'est toujours, après leur formation, le fonctionnement des grands pouvoirs publics qui est en jeu. Y en a-t-il deux ou trois? Dans les quatorze articles de cette loi, il n'est question, comme dans les deux autres lois, que du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. On y appelle « justice ordinaire (art. 12 § 4) » ce prétendu

pouvoir judiciaire. Et ce sont les lois constitutionnelles relatives à l'*organisation* et aux *rapports des pouvoirs publics.*

Cependant, l'Assemblée nationale, les auteurs des lois constitutionnelles de 1875, n'ignorent pas, et nul n'ignore l'existence de la fameuse théorie des trois pouvoirs, ni les longues discussions auxqu'elles elle a donné lieu au sein de l'Assemblée constituante de 1789, ni la constitution des États-Unis, ni celles des États de l'Union Américaine. Ils n'ignorent pas non plus la qualification de pouvoir judiciaire écrite dans la constitution de 1791, ni l'élection des magistrats édictée par elle, non plus que la même qualification reproduite par les constitutions du 24 juin 1793 et du 5 fructidor de l'an III, également avec l'élection des magistrats, et par celle du 4 novembre 1848, avec la nomination des magistrats par le pouvoir exécutif.

Tous ces précédents aggravent, au point de vue qui nous occupe, le silence des lois constitutionnelles de 1875. Ils sont rejetés par elles. Elles ont voulu résoudre et elles ont résolu la question dans un sens opposé. Si l'on peut discuter toujours au point de vue des principes, il n'est pas douteux qu'il ne peut exister de controverse sérieuse au point de vue du droit positif actuel. Il est certain que, sous l'empire de la constitution actuelle de la France, il n'y a que deux pouvoirs, et que l'autorité judiciaire ne constitue pas un troisième pouvoir, spécial et distinct. Nous avons déjà dit la place plus rationnelle qu'elle occupe comme branche séparée de l'un des deux pouvoirs constitués.

35. Au point de vue des principes, nous avons toujours soutenu que la théorie des trois pouvoirs était scientifiquement inadmissible. De sorte que les lois constitutionnelles de 1875 ont été sagement inspirées en n'imitant pas les constitutions qui ont eu le tort, comme celle de 1791, de qualifier l'autorité judiciaire de *pouvoir judiciaire*, et en suivant les constitutions de la France du XIX[e] siècle, qui, à l'exception de celle de 1848, ont toutes considéré l'autorité judiciaire comme une branche du pouvoir exécutif.

L'esprit ne peut concevoir dans la constitution des sociétés que deux puissances : celle qui crée la loi et celle qui fait exécuter la loi;

de sorte qu'il n'y a pas de place pour une troisième puissance à côté des deux premières. Juger, soit pour réprimer une infraction à la loi, soit pour trancher un litige, c'est appliquer la loi ; et c'est jouer sur les mots, au point de vue qui nous occupe, que de vouloir distinguer le jugement et l'exécution du jugement. Quiconque, dans le pays, est chargé à un titre quelconque de l'application des lois, participe de la puissance exécutive. Or l'autorité judiciaire est chargée de l'application des lois de droit privé et d'ordre pénal, de même que l'autorité administrative est chargée de l'application des lois d'intérêt général [n°s 1 à 3] ; dans un cas comme dans l'autre, il s'agit, au même titre, d'appliquer la loi et d'assurer son exécution, ce qui est la mission du pouvoir exécutif. Il n'y a de différence entre ces deux branches de la puissance exécutive, au point de vue de leur mission, que dans l'objet des lois auxquelles s'étend la compétence de chacune d'elles. Mais au point de vue de sa nature, leur mission est identique. Elle consiste, pour l'une comme pour l'autre des deux autorités, à participer, chacune dans sa sphère de compétence, à l'application des lois.

L'autorité administrative et l'autorité judiciaire, tout en demeurant séparées, sont donc des autorités parallèles, chargées l'une et l'autre, dans une sphère déterminée, de concourir à l'application et à l'exécution des lois; il n'est pas au pouvoir des constitutions de faire violence, à cet égard, à la nature des choses, et même celles qui ont à tort conféré à la hiérarchie judiciaire le titre ambitieux de *pouvoir judiciaire*, n'ont pas pu faire que sa mission ne fût pas une partie de celle de la puissance exécutive.

C'est ainsi que ces constitutions elles-mêmes ont été obligées, par la force des choses, de rattacher cette autorité au pouvoir exécutif, ou par la nomination des magistrats, comme celle de 1848, ou par leur institution, comme celle de 1791, lorsqu'elle ne l'est pas par la formule exécutoire destinée à revêtir leurs décisions.

L'institution des conflits positifs d'attributions offre une autre preuve de cette vérité. L'autorité administrative et l'autorité judiciaire prétendent connaître de la même affaire. C'est donc que la nature de leur mission est identique; et si l'une participe du pouvoir exécutif en statuant sur cette même affaire, comment

l'autre ne participerait-elle pas du même pouvoir si sa compétence est reconnue?

Cette vérité est tellement certaine que, sous les constitutions mêmes qui ont imprudemment donné le nom de *pouvoir judiciaire* aux tribunaux de l'ordre judiciaire, on voit le législateur, dans les lois relatives à ces conflits, revenir au principe, en mettant les deux autorités parallèles sur la même ligne, et en les appelant du même nom d'*autorités*. C'est ce qui résulte de l'article 27 de la loi du 21 fructidor de l'an III, organique de la constitution directoriale du 5 du même mois; « en cas de conflit, porte cet article, « *entre les autorités administrative et judiciaire*, il sera sursis... ». En 1848, comme en l'an III, la constitution elle-même du 4 novembre 1848, qui parle également d'un *pouvoir judiciaire*, lorsque, dans son article 89, elle crée le premier tribunal des conflits, revient par la force des choses à la vérité des principes et des mots qui les traduisent, en disant aussi que « les conflits « d'attribution qui s'élèvent *entre l'autorité administrative et* « *l'autorité judiciaire* seront réglés par un tribunal spécial... » Tous les textes relatifs à cette institution des conflits s'expliquent de la même manière, et consacrent également, dans la sphère des lois non constitutionnelles, le principe admis par celles de 1875.

Le droit d'accorder les amnisties dans les nombreuses constitutions qui l'ont laissé au pouvoir exécutif, celui de faire grâce que, même les autres lui reconnaissent, sont, dans notre droit public, autant d'hommages, volontaires ou involontaires, du législateur, à la vérité du principe que nous avons posé et à la réalité du lien qui rattache la justice au pouvoir exécutif. Il en est de même des articles 127 § 1 et 130 § 1 du Code pénal punissant également de la dégradation civique, le premier les juges, le second les administrateurs, qui viendraient à s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif. Ces textes, en souvenir des anciennes usurpations des parlements, dont la doctrine que nous combattons semble être un dernier écho, protègent ainsi le pouvoir législatif contre les empiétements des divers éléments de la puissance exécutive, et les assimilent dans la qualification du fait incriminé comme dans la répression.

36. Si l'on recherche les données de l'histoire, on reconnaît que l'ancienne maxime : « Toute justice émane du roi », née, sous l'ancien régime, des luttes de la justice royale contre les justices féodales, dans sa reproduction par les Chartes de 1814 (art. 57) et de 1830 (art. 48), sous la monarchie constitutionnelle, sous le régime de la séparation des pouvoirs, y consacrait cette vérité : que l'autorité judiciaire est une branche du pouvoir exécutif.

La théorie des trois pouvoirs s'appuie sur l'autorité de Montesquieu, qui commence effectivement son célèbre chapitre sur *la Constitution de l'Angleterre* (*De l'Esprit des lois*, liv. XI, ch. VI) par ces mots : « Il y a dans chaque État trois sortes de pouvoirs » : il conserve cette locution des *trois pouvoirs* ; mais il en donne immédiatement l'énumération suivante : « la puissance législative, la « puissance *exécutrice* des choses qui dépendent du droit des « gens, et la puissance *exécutrice* de celles qui dépendent du droit « civil ». De sorte que, d'après Montesquieu lui-même, c'est une partie de la puissance exécutrice qu'il appelle plus loin la *puissance de juger*, et il reconnaît que ce prétendu troisième pouvoir n'est qu'une portion de l'exécutif. Ainsi l'illustre magistrat établit lui-même que l'autorité judiciaire n'est bien qu'une branche distincte de l'exécutif, et l'appellation de *pouvoir judiciaire* n'engage pas, d'après lui, une question de principe [1]. Nous faisons obser-

[1] Plusieurs auteurs, tout en employant l'expression si répandue de *pouvoir judiciaire*, ne considèrent pas plus que nous l'autorité judiciaire comme un troisième pouvoir principal, et sont d'accord avec nous pour n'y voir qu'une branche du pouvoir exécutif. Ainsi Blanche (*Dict. général d'administration*, v° autorité judiciaire) dit : « *La partie du pouvoir* « *exécutif* dont la mission est de rendre la justice est ordinairement déléguée « à des fonctionnaires inamovibles et prend le nom de pouvoir judiciaire ».— Trolley (*La Hiérarchie administrative*, t. I, pp. 6 et suiv.) : « Le « pouvoir judiciaire est une branche, une division du pouvoir exécutif... « Le pouvoir judiciaire n'est donc pas, comme on l'a soutenu, un troisième pouvoir dans l'Etat... Au surplus, le *pouvoir judiciaire* a une or- « ganisation séparée, distincte du *pouvoir administratif*... Le pouvoir « administratif se divise encore en *pouvoir militaire* et *pouvoir civil*. » — *Sic* Serrigny (*Traité de la compétence et de la procédure adm.*, 2e éd., t. I, pp. 17).— C'est dans le même sens que Dufour (*Traité de droit adm.*, 2e éd., t. I, p. 97, et t. VII [table], p. 578) parle du *pouvoir administratif*. — Les mots *autorité administrative* et *autorité judiciaire* ont l'avantage de ne donner prise à aucune équivoque.

ver que pour asseoir ce jugement, nous nous abstenons, en raison des interprétations divergentes auxquelles il donne lieu entre des auteurs[1] dont plusieurs partagent notre manière de voir sur le fond de la question, d'invoquer le passage du même chapitre dans lequel Montesquieu dit : « Des trois puissances dont nous « avons parlé, celle de juger est en quelque façon nulle ». La définition, même de chacun des pouvoirs, donnée par Montesquieu, ci-dessus rappelée, et sur laquelle nous avons toujours principalement fondé notre opinion sur le sentiment véritable de l'illustre écrivain, suffit pour montrer qu'aux yeux de Montesquieu lui-même la théorie des *trois pouvoirs* était plutôt une question de mots qu'une réalité scientifique.

Mably (*Des Droits et des Devoirs du citoyen*, lettre 7e) nous paraît avoir été mieux inspiré lorsqu'il traite « De la puissance législative et du partage de la puissance exécutrice en différentes « branches ».

Dans les vifs débats de l'Assemblée constituante de 1789, en outre de Mounier[2] déclarant que « le pouvoir judiciaire n'est « qu'une émanation du pouvoir exécutif » ; de Cazalès[3], disant « que le pouvoir judiciaire n'est qu'une simple fonction, puis« qu'il consiste dans l'application pure et simple de la loi; l'ap« plication de la loi est une dépendance du pouvoir exécutif » ; de Duport[4] parlant de « ce qu'on appelle *improprement* le « pouvoir judiciaire ; je dis *improprement* parce qu'il n'y a « réellement de pouvoir dans l'ordre judiciaire que le pou-

[1] M. Aucoc (*Rapport sur le concours relatif à la séparation des pouvoirs;* compte-rendu de l'Académie des sciences morales et politiques, t. CXII, pp. 213 et suiv.) interprète ce passage en disant que Montesquieu vise le jugement par le jury, et veut dire que le pouvoir judiciaire est nul en ce sens, qu'au lieu d'être confié à une magistrature, il est retenu par le peuple et se confond en quelque sorte avec la souveraineté. — *Sic* Esmein (*Eléments de droit constitutionnel*, p. 320). — *Contra* Duguit (*La Séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789*, pp. 8 et suiv.). — *Voir aussi* Barckausen (*Un paragraphe de l'Esprit des Lois;* Revue critique de législation, t. XI, 1882, p. 490).

[2] Mémoire du 12 août 1789 (*Archives parlementaires*), 1re série, t. 8, p. 409.

[3] Le 5 mai 1790 (*Arch. parl.*, 1re série, t. 15, p. 392).

[4] Mémoire (mars 1790) intitulé *Principes et plan sur l'établissement de l'ordre judiciaire* (*Arch. parl.*, 1re série, t. XII, pp. 408 et suiv.)

« voir exécutif », et d'autres encore ; il faut surtout citer un passage du discours de Mirabeau sur le renvoi des ministres [1]. Nous ne voulons pas dire que le grand orateur de l'assemblée constituante ait été toujours sur ce point conséquent avec lui-même. Mais dans cette controverse si retentissante, ce passage n'a rien perdu, de nos jours, de son à propos et nous avons toujours jugé nécessaire de le citer tout entier.

« Nous aurons bientôt occasion, dit-il, d'examiner cette « théorie des trois pouvoirs, laquelle, exactement examinée, « montrera peut-être la facilité de l'esprit humain à prendre des « mots pour des choses, des formules pour des arguments, et à se « routiner vers un certain ordre d'idées, sans revenir jamais à « examiner l'inintelligible définition qu'il a prise pour un axiome. « Les valeureux champions des trois pouvoirs tâcheront alors de « nous faire comprendre ce qu'ils entendent par cette grande « locution « des trois pouvoirs », et, par exemple, *comment ils « conçoivent le pouvoir judiciaire distinct du pouvoir exécutif*, « ou même le pouvoir législatif sans aucune participation au « pouvoir exécutif. »

On a tiré argument, dans le sens de la qualification de pouvoir judiciaire, de l'inamovibilité des magistrats de cet ordre. Ce privilège consacré par la loi, non dans l'intérêt du juge, mais dans celui du justiciable, est impuissant à élever les juridictions inamovibles au rang de troisième pouvoir dans l'État ; il ne peut modifier la nature de leur mission, qui reste la même que celle des autres juridictions. D'ailleurs, si ce privilège pouvait être la cause efficiente de ce troisième pouvoir, on serait condamné non seulement à distinguer entre les diverses sortes de juridictions, mais même à exclure de ce pouvoir les nombreux magistrats de l'ordre judiciaire qui ne participent pas de l'inamovibilité, et à y placer au contraire l'un des tribunaux administratifs [*voir* nos 455 et 741], à qui cette garantie a été également donnée par la loi. Il faudrait aussi faire abstraction des lois qui à certaines époques ont supendu l'inamovibilité de la magistrature (loi du 30 août 1883 *sur la réforme de l'organisa-*

[1] Séance du 16 juillet 1789 (*Arch. parl.*, 1re série, t. 8, p. 243).

tion judiciaire, art. 11), et qui ne fournissent que des arguments surabondants à la démonstration déjà faite de cette vérité que l'ordre judiciaire ne constitue pas un troisième pouvoir primordial dans l'État.

Bien autrement sérieuse, quoi qu'on en puisse dire, est l'objection que nous formulons contre la prétention contraire dans les termes suivants. Dans un état démocratique, tous les pouvoirs sont électifs. Le pouvoir législatif est électif ; le pouvoir exécutif l'est également; s'il existait un pouvoir judiciaire, ce troisième pouvoir devrait être électif comme les deux autres.

On croit répondre à l'objection en disant que la constitution, même en faisant de l'ordre judiciaire un troisième pouvoir (nous avons vu que la constitution de 1875 a refusé de le faire), peut bien déléguer au président de la République élu le soin d'élire à son tour les magistrats. On sait bien que les partisans de l'élection des juges ne peuvent admettre ce système électoral d'un genre particulier. Il est donc imprudent de la part de ceux qui pensent qu'une magistrature soumise à l'élection populaire serait un mal, de fournir à ces adversaires une arme redoutable, en soutenant que les juges forment un troisième pouvoir dans la République, spécial, distinct, primordial, comme le législatif et l'exécutif.

En présence du second principe de séparation de ces deux branches de l'exécutif, l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, cette controverse serait inutile, comme de savants auteurs l'ont pensé [1], si ce n'était ce péril de l'opinion contraire de pousser, sciemment ou non, à l'élection des magistrats.

Heureusement que l'esprit et l'ensemble de la législation, l'histoire et la nature des choses refusent à l'autorité judiciaire le rang et la qualification de troisième pouvoir ; et que la théorie constitutionnelle, qui n'admet que deux pouvoirs dans l'État, en divisant le second en trois branches séparées, est seule exacte au point de vue des principes, de l'histoire, et du droit positif de la France.

[1] Garsonnet, *Cours de procédure civile*, t. 1, § 2, p. 11.

37. Nous achevons ici notre analyse du pouvoir exécutif, et avec elle la partie rationnelle et la partie historique de notre étude du principe de la séparation des pouvoirs.

Toutefois, pour compléter la partie historique de ces développements, nous allons présenter ici un tableau d'ensemble, commun au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif, considérés au point de vue des applications multiples et variées qui ont été faites en France du principe de la séparation des pouvoirs par les onze Constitutions ou Chartes ci-dessus énumérées [nº 13].

Nous les indiquerons dans ce tableau synthétique par le millésime de leur date. Ce tableau ne contient et ne doit rien contenir se référant à l'analyse des trois branches [nºs 23, 24, 32 à 36] qui, suivant nous, constituent le pouvoir exécutif et sont également de son essence sous des conditions de fonctionnement diverses.

Voici ce tableau :

Formes du gouvernement. — De ces onze constitutions, 7 sont monarchiques (1791, 1804, 1814, 1815, 1830, 1852, 1870), 4 sont républicaines (1793, an III, an VIII, 1848). Sauf les chartes de 1814 et 1830, les 9 autres ont prévu et réglé les conditions de leur revision ; 6 ont été faites en vertu d'une délégation du pouvoir constituant (1791, 1793, an III, 1848, 1852, 1870) ; 5 ont été soumises à la ratification nationale (1793, an III, an VIII, 1802-1804, 1870) ; une (1830) a particulièrement présenté la forme d'un contrat intervenu entre les Chambres et le Roi ; une (1814) fut l'œuvre exclusive de la Royauté, et faite en négation du principe de la souveraineté nationale.

Organisation du pouvoir législatif. — 8 constitutions se sont prononcées pour le système de pluralité des assemblées législatives (an III, an VIII, 1802-1804, 1814, 1815, 1830, 1852, 1870) ; 3 pour le système d'unité d'assemblée législative (1791, 1793, 1848) ; 5 ont appliqué à la formation des assemblées électives le système du suffrage à deux degrés (1791, 1793, an III, an VIII, 1802-1804) ; 6 le suffrage direct (1814, 1815, 1830, 1848, 1852, 1870). — La constitution de l'an III (art. 53) et la charte de 1814 (art. 37) soumettaient les assemblées électives au renouvel-

lement partiel; la première faisait renouveler l'un et l'autre des deux conseils tous les ans par tiers, et la seconde la chambre des députés tous les ans par cinquième ; les autres appliquaient aux assemblées électives la règle du renouvellement intégral. Les 8 premières constitutions dans l'ordre des dates, jusqu'en 1848, ont toutes exigé comme condition du droit de suffrage un cens électoral plus ou moins élevé; les trois dernières (1848, 1852, 1870) ont admis le suffrage universel, la première avec le scrutin de liste et le vote au chef-lieu de canton, les deux autres sans scrutin de liste et avec le vote à la commune.

Organisation du pouvoir exécutif. — 9 constitutions ont consacré l'unité du pouvoir exécutif : les 7 constitutions monarchiques et 2 constitutions républicaines (an VIII, 1848) ; les deux autres constitutions républicaines (1793, an III) ont appliqué le système de la pluralité au pouvoir exécutif. 7 ont admis, avec l'intervention des ministres dans les assemblées et leur responsabilité vis-à-vis d'elles, le système parlementaire (1791, an III, 1814, 1815, 1830, 1848, 1870); 3 ont fait dépendre les ministres du pouvoir exécutif seul (an VIII, 1802-1804, 1852).

Confection des lois. — Sur ces onze constitutions, 2 seulement (1802-1804, 1852) ont divisé les actes du pouvoir législatif en deux classes soumises à des règles différentes, les lois proprement dites et les sénatus-consultes; les autres n'ont admis qu'une seule et même classe de lois. Elles ont toutes pourvu aux diverses opérations de l'œuvre législative ci-dessus décrites [n°s 15 à 21], de la manière suivante : — 1° *Initiative législative.* 3 l'ont donnée au pouvoir législatif seul (1791, 1793, an III), cette dernière au seul Conseil des Cinq-Cents; 5 au pouvoir exécutif seul (an VIII, 1802-1804, 1814, 1815, 1852) ; 3 au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif (1830, 1848, 1870). — 2° et 3° *Discussion et vote des lois.* Par une seule assemblée (1791, 1793, 1848); par plusieurs assemblées dans les 8 autres constitutions, suivant le système admis sur la question d'unité ou de dualité des assemblées législatives. Encore faut-il faire les observations suivantes: 1° l'une des trois premières (1793) appelait les électeurs eux-mêmes, réunis en assemblées primaires, à discuter et à voter

la loi ; 2° d'après l'une des 8 autres (an III), une des assemblées (Conseil des Cinq-Cents) avait l'initiative, la discussion et le vote de la loi, et l'autre assemblée (Conseil des Anciens) en avait la sanction ; 3° deux autres constitutions (an VIII, 1802 1804) ont divisé la discussion et le vote entre deux assemblées, le Tribunat et le Corps législatif ; 4° enfin il faut ajouter à ce qui vient d'être dit, au point de vue de la discussion et du vote des lois par une ou plusieurs assemblées, ce qui est relatif à l'examen de la constitutionnalité des lois. — 4° *Examen de la constitutionnalité de la loi*. Par une troisième assemblée appelée le Sénat, pouvant être saisie de cet examen par le recours du gouvernement ou du Tribunat, et même, après 1807, des citoyens, des législateurs et des sénateurs (an VIII, 1802-1804) ; par une seconde assemblée également appelée Sénat, nécessairement saisie, sans recours, de l'examen de la constitutionnalité de toutes les lois (1852). Cette phase de la confection des lois n'existe pas dans les autres constitutions. — 5° *Sanction de la loi*. Donnée au pouvoir exécutif par 7 constitutions (an VIII, 1802-1804, 1814, 1815, 1830, 1852, 1870) ; remplacée dans une (1791) par le *veto* suspensif pendant deux législatures, et dans une autre (1848) par le droit de provoquer une nouvelle délibération du pouvoir législatif ; entièrement refusée au pouvoir exécutif dans une autre (an III).

De l'étude historique et rationnelle du principe de la séparation des pouvoirs, nous allons passer à son étude dans les lois positives, sauf celle déjà faite de la dualité des pouvoirs.

II.

Principe de la séparation des pouvoirs considéré au point de vue du droit positif en vigueur.

38. Lois constitutionnelles de la République française du 25 février 1875 *relative à l'organisation des pouvoirs publics*, du 24 février *sur l'organisation du Sénat*, et du 16 juillet *sur les rapports des pouvoirs publics*.

39. Lois constitutionnelles du 19 juin 1879 et du 14 août 1884, *portant révision partielle des lois constitutionnelles*.

40. Ces cinq lois seules sont des lois constitutionnelles; à elles seules s'applique l'article 8 de la première de ces lois; clause de révision; organisation constitutionnelle du pouvoir constituant; ses applications en 1879 et en 1884.
41. Répartition du pouvoir législatif entre deux assemblées et le président de la République; mode de confection des lois.
42. Composition et organisation du Sénat; loi organique du 9 décembre 1884.
43. Sa durée et son mode de renouvellement; il ne peut être dissous.
44. Composition et organisation de la Chambre des députés; règles relatives à son renouvellement et à sa dissolution.
45. Attributions; règles et prérogatives communes aux deux chambres; loi du 17 juillet 1889 relative aux candidatures multiples.
46. Attributions spéciales à la Chambre des députés; controverse relative à la responsabilité ministérielle devant les deux chambres.
47. Attributions spéciales au Sénat, particulièrement comme cour de justice.
48. Loi du 10 avril 1889 sur la procédure à suivre devant le Sénat.
49. Pouvoir exécutif remis au président de la République; forme de son élection; durée de son pouvoir.
50. Attributions constituantes et législatives du président de la République.
51. Promulgation et publication des lois.
52. Attributions gouvernementales et actes gouvernementaux du président de la République; intervention des Chambres dans l'action du pouvoir exécutif; droit de dissolution de la Chambre des députés.
53. Suite; responsabilité ministérielle.
54. Siège des pouvoirs publics.

38. L'organisation actuelle des pouvoirs publics en France, sous la forme républicaine, est l'œuvre de l'assemblée nationale de 1871, qui, avant de terminer sa carrière, a voté les trois lois constitutionnelles suivantes: 1° la loi du 25 février 1875 *relative à l'organisation des pouvoirs publics*, qui se compose de neuf articles; 2° la loi du 24 février 1875 *relative à l'organisation du Sénat*, votée un jour avant la précédente, mais dont l'article 11 et dernier disposait que la « présente loi ne pourra être promulguée « qu'après le vote définitif de la loi sur les pouvoirs publics »; et 3° la loi du 16 juillet 1875 *sur les rapports des pouvoirs publics*, composée de quatorze articles.

Ces trois lois forment le droit constitutionnel du pays; il est nécessaire de les connaître dans leur texte et dans leur ensemble. Leur réunion forme la Constitution de 1875.

Une quatrième et une cinquième lois, ayant également le carac-

tère constitutionnel, votées, l'une le 22 juillet 1879, et l'autre le 14 août 1884, par l'Assemblée nationale de révision instituée par l'article 8 de la première, ont apporté aux trois premières d'importantes modifications, avec lesquelles nous les reproduisons.

1°. — *Loi constitutionnelle du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics.*

Article premier. — Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre des députés et le Sénat.

La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale.

La composition, le mode de nomination et les attributions du Sénat seront réglés par une loi spéciale.

Art. 2. — Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans; il est rééligible.

Art. 3. — Le président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres; il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres; il en surveille et en assure l'exécution.

Il a le droit de faire grâce; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi.

Il dispose de la force armée.

Il nomme à tous les emplois civils et militaires.

Il préside aux solennités nationales; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre.

Art. 4. — Au fur et à mesure des vacances qui se produiront à partir de la promulgation de la présente loi, le président de la République nomme, en conseil des ministres, les conseillers d'État en service ordinaire.

Les conseillers d'État ainsi nommés ne pourront etre révoqués que par décision prise en conseil des ministres.

Les conseillers d'État nommés en vertu de la loi du 24 mai 1872 ne pourront, jusqu'à l'expiration de leurs pouvoirs, être révoqués que dans la forme déterminée par cette loi.

Après la séparation de l'Assemblée nationale, la révocation ne pourra être prononcée que par une résolution du Sénat.

Art. 5. — Le président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat.

En ce cas, les collèges électoraux sont réunis pour de nouvelles élections dans le délai de deux mois et la Chambre dans les dix jours qui

40. Ces cinq lois seules sont des lois constitutionnelles; à elles seules s'applique l'article 8 de la première de ces lois; clause de révision; organisation constitutionnelle du pouvoir constituant; ses applications en 1879 et en 1884.
41. Répartition du pouvoir législatif entre deux assemblées et le président de la République; mode de confection des lois.
42. Composition et organisation du Sénat; loi organique du 9 décembre 1884.
43. Sa durée et son mode de renouvellement; il ne peut être dissous.
44. Composition et organisation de la Chambre des députés; règles relatives à son renouvellement et à sa dissolution.
45. Attributions; règles et prérogatives communes aux deux chambres; loi du 17 juillet 1889 relative aux candidatures multiples.
46. Attributions spéciales à la Chambre des députés; controverse relative à la responsabilité ministérielle devant les deux chambres.
47. Attributions spéciales au Sénat, particulièrement comme cour de justice.
48. Loi du 10 avril 1889 sur la procédure à suivre devant le Sénat.
49. Pouvoir exécutif remis au président de la République; forme de son élection; durée de son pouvoir.
50. Attributions constituantes et législatives du président de la République.
51. Promulgation et publication des lois.
52. Attributions gouvernementales et actes gouvernementaux du président de la République; intervention des Chambres dans l'action du pouvoir exécutif; droit de dissolution de la Chambre des députés.
53. Suite; responsabilité ministérielle.
54. Siège des pouvoirs publics.

38. L'organisation actuelle des pouvoirs publics en France, sous la forme républicaine, est l'œuvre de l'assemblée nationale de 1871, qui, avant de terminer sa carrière, a voté les trois lois constitutionnelles suivantes: 1° la loi du 25 février 1875 *relative à l'organisation des pouvoirs publics*, qui se compose de neuf articles; 2° la loi du 24 février 1875 *relative à l'organisation du Sénat*, votée un jour avant la précédente, mais dont l'article 11 et dernier disposait que la « présente loi ne pourra être promulguée « qu'après le vote définitif de la loi sur les pouvoirs publics »; et 3° la loi du 16 juillet 1875 *sur les rapports des pouvoirs publics*, composée de quatorze articles.

Ces trois lois forment le droit constitutionnel du pays; il est nécessaire de les connaître dans leur texte et dans leur ensemble. Leur réunion forme la Constitution de 1875.

Une quatrième et une cinquième lois, ayant également le carac-

tère constitutionnel, votées, l'une le 22 juillet 1879, et l'autre le 14 août 1884, par l'Assemblée nationale de révision instituée par l'article 8 de la première, ont apporté aux trois premières d'importantes modifications, avec lesquelles nous les reproduisons.

1°. — *Loi constitutionnelle du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics.*

Article premier. — Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre des députés et le Sénat.

La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale.

La composition, le mode de nomination et les attributions du Sénat seront réglés par une loi spéciale.

Art. 2. — Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans; il est rééligible.

Art. 3. — Le président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres; il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres; il en surveille et en assure l'exécution.

Il a le droit de faire grâce; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi.

Il dispose de la force armée.

Il nomme à tous les emplois civils et militaires.

Il préside aux solennités nationales; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre.

Art. 4. — Au fur et à mesure des vacances qui se produiront à partir de la promulgation de la présente loi, le président de la République nomme, en conseil des ministres, les conseillers d'État en service ordinaire.

Les conseillers d'État ainsi nommés ne pourront etre révoqués que par décision prise en conseil des ministres.

Les conseillers d'État nommés en vertu de la loi du 24 mai 1872 ne pourront, jusqu'à l'expiration de leurs pouvoirs, être révoqués que dans la forme déterminée par cette loi.

Après la séparation de l'Assemblée nationale, la révocation ne pourra être prononcée que par une résolution du Sénat.

Art. 5. — Le président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat.

En ce cas, les collèges électoraux sont réunis pour de nouvelles élections dans le délai de deux mois et la Chambre dans les dix jours qui

suivront la clôture des opérations électorales (*Loi de révision* du 14 août 1884, art. 1).

Art. 6. — Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels.

Le président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison.

Art. 7. — En cas de vacance par décès, ou par toute autre cause, les deux Chambres réunies procéderont immédiatement à l'élection d'un nouveau président. Dans l'intervalle, le conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif.

Art. 8. — Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles.

Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision.

Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale [1].

Toutefois..... [2].

Art. 9. *Abrogé* [3].

2° — *Loi constitutionnelle du 24 février 1875, sur l'organisation du Sénat.*

Art. 1 à 7 [4].

Art. 8. — Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle.

Art. 9. — Le Sénat peut être constitué en cour de justice pour juger soit le président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État.

Art. 10. — Il sera procédé à l'élection du Sénat un mois avant l'époque fixée par l'Assemblée nationale pour sa séparation.

Le Sénat entrera en fonctions et se constituera le jour même où l'Assemblée nationale se séparera.

[1] Ce paragraphe 3 est complété par la loi de révision du 14 août 1884, art. 2 (*voir* n° 39).

[2] Disposition transitoire; a cessé d'être en vigueur le 30 janvier 1879 (*voir* n° 17).

[3] Par loi constitutionnelle du 19 juin 1879 (n[os] 39 et 40).

[4] La loi de révision du 14 août 1884 a enlevé à ces sept articles le caractère constitutionnel, et la loi du 9 décembre 1884 sur l'organisation du Sénat et l'élection des Sénateurs les a abrogés et remplacés [n[os] 39 et 42].

3°. — *Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, sur les rapports des pouvoirs publics.*

Article premier. — Le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année, le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le président de la République.

Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre [1].

Art. 2. — Le président de la République prononce la clôture de la session. Il a le droit de convoquer extraordinairement les Chambres.

Il devra les convoquer si la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre.

Le président peut ajourner les Chambres. Toutefois, l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session.

Art. 3. — Un mois au moins avant le terme légal des pouvoirs du président de la République, les Chambres devront être réunies en Assemblée nationale pour procéder à l'élection du nouveau président.

A défaut de convocation, cette réunion aurait lieu de plein droit le quinzième jour avant l'expiration de ces pouvoirs.

En cas de décès ou de démission du président de la République, les deux Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit.

Dans le cas où, par application de l'article 5 de la loi du 25 février 1875, la Chambre des députés se trouverait dissoute au moment où la présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués, et le Sénat se réunirait de plein droit.

Art. 4. — Toute assemblée de l'une des deux Chambres qui serait tenue hors du temps de la session commune est illicite et nulle de plein droit, sauf le cas prévu par l'article précédent et celui où le Sénat est réuni comme cour de justice, et, dans ce dernier cas, il ne peut exercer que des fonctions judiciaires.

Art. 5. — Les Séances du Sénat et celles de la Chambre des députés sont publiques.

Néanmoins chaque Chambre peut se former en comité secret, sur la demande d'un certain nombre de ses membres fixé par le règlement.

Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

Art. 6. — Le président de la République communique avec les Chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre.

Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires désignés pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par décret du président de la République.

[1] Un troisième paragraphe de cet article a été abrogé par la loi de révision du 14 août 1884, art. 4.

Art. 7. — Le président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation, par un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre, aura été déclarée urgente.

Dans le délai fixé pour la promulgation, le président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée.

Art. 8. — Le président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent.

Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

Art. 9. — Le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

Art. 10. — Chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection; elle peut seule recevoir leur démission.

Art. 11. — Le bureau de chacune des deux Chambres est élu chaque année pour la durée de la session, et pour toute session extraordinaire qui aurait lieu avant la session ordinaire de l'année suivante.

Lorsque les deux Chambres se réunissent en Assemblée nationale, leur bureau se compose des présidents, vice-présidents et secrétaires du Sénat.

Art. 12. — Le président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat.

Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés, pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat.

Le Sénat peut être constitué en cour de justice par un décret du président de la République, rendu en conseil des ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'État.

Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi.

Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement.

Art. 13. — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 14. — Aucun membre de l'une ou de autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session, et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

39. Nous avons indiqué, au numéro qui précède, les modifications qui ont été apportées aux trois lois constitutionnelles de 1875 par les lois de révision du 22 juillet 1879 et du 14 août 1884.

La première contient un article unique ainsi conçu : « L'arti- « cle 9 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 est abrogé ». Cet article était relatif au séjour des pouvoirs publics à Versailles. En raison du caractère également constitutionnel de la cinquième loi, du 14 août 1884, et de son importance, nous la reproduisons comme les précédentes. Elle a été votée par l'Assemblée nationale de révision à la majorité de 509 voix contre 172, sur 681 votants et 856 membres de l'Assemblée nationale, ce qui portait à 429 la majorité exigée par la constitution.

Loi du 14 août 1884, portant révision partielle des lois constitutionnelles.

Art. 1er. — Le § 2 de l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics est modifié ainsi qu'il suit : « En ce cas les collèges électoraux sont réunis pour de nouvelles « élections dans le délai de deux mois et la Chambre dans les dix jours « qui suivront la clôture des opérations électorales ».

Art. 2. — Le § 3 de l'article 8 de la même loi du 25 février 1875 est complété ainsi qu'il suit :

« La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une « proposition de révision.

« Les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles « à la présidence de la République. »

Art. 3. — Les articles 1 à 7 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, n'auront plus le caractère constitutionnel.

Art. 4. — Le § 3 de l'article 1er de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics est abrogé.

40. Les cinq lois que nous venons de reproduire, la quatrième et la cinquième modifiant les précédentes, sont seules des lois constitutionnelles émanant du pouvoir constituant.

Ce caractère n'appartenait pas aux lois du 2 août 1875 sur les élections des sénateurs et du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés ; ces deux lois n'ont jamais été que des lois organiques, et non des lois constitutionnelles. Elles ont toujours appartenu au droit administratif, dans l'un de ses points de contact avec le droit constitutionnel [nos 5 à 7], tandis que les cinq autres forment le droit constitutionnel de la France.

Cette vérité est spécialement consacrée par l'article 3 de la loi de révision du 14 août 1884, qui, en privant du caractère constitutionnel les articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875, a rendu à la législation ordinaire toutes les dispositions relatives à l'élection du Sénat. En vertu de ce texte la nouvelle loi organique sur l'organisation du Sénat et l'élection des sénateurs du 9 décembre 1884 a pu abroger et remplacer les articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875, aussi bien que les articles 2 à 5, 8, 14, 16, 19, 23 à 25 de la loi du 2 août 1875 sur l'élection des sénateurs.

L'intérêt pratique de cette distinction entre ces cinq lois constitutionnelles et toutes les autres est considérable, en ce que seules les premières échappent à l'action ordinaire et normale du pouvoir législatif, au point de vue de leur abrogation ou de leur modification, exclusivement réglées par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

La disposition de cet article 8 a reçu dès l'origine la dénomination de *clause de révision*. Elle consacre l'organisation constitutionnelle en permanence du pouvoir constituant. Les constitutions françaises, excepté les Chartes de 1814 et de 1830, ont prévu et réglé les conditions de leur révision ; il est surtout logique qu'il en soit ainsi dans les constitutions républicaines. Celle de 1875 donnait au droit de révision une étendue illimitée, sous la réserve du respect des formes constitutionnelles prescrites par l'article 8, et de la volonté du congrès investi par ce texte du pouvoir constituant. Le texte de cet article 8 admettait la révision des lois constitutionnelles « en tout ou en partie » ; dans la discussion de la loi, des membres de l'assemblée avaient même obtenu de la commission cette déclaration faite par son rapporteur et que celui-ci avait rappelée dans la séance du Sénat du 24 mai 1876 : « Nous entendons formellement que toutes les lois constitutionnelles, dans leur ensemble, pourront être modifiées, que « la forme même du gouvernement pourra être l'objet d'une révi- « sion ; il ne peut, il ne doit y avoir à cet égard aucune équivo- « que ». Le gouvernement s'était également expliqué à ce sujet, en assurant l'exécution de l'article 1er de la loi du 29 décembre 1875 sur la presse.

Non seulement la loi sur la presse du 29 décembre 1875 a été abrogée par celle du 29 juillet 1881, mais l'article 2 de la loi constitutionnelle du 14 août 1884 a apporté sous ce rapport une modification très importante à la clause de révision de 1875. Elle résulte de la première partie du troisième paragraphe que ce texte de 1884 a ajouté à l'article 8 de la loi du 25 février 1875. Le texte primitif et les déclarations de 1875, reproduites en 1876, et que nous venons de signaler, constituent le meilleur commentaire de cet article 2 de la loi de 1884 portant que « la forme « républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une pro- « position de révision ».

Mais, suivant une distinction, sur laquelle nous reviendrons souvent, entre l'interprétation par voie de doctrine et l'interprétation par voie d'autorité, il est bien évident que, si son interprétation par voie de doctrine est toujours permise, l'article 8, émanant du pouvoir constituant, ne peut au contraire être interprété par voie d'autorité que par une autre émanation du pouvoir constituant, c'est-à-dire par l'assemblée de révision qui a seule qualité, aux termes de l'article 8, pour modifier les lois constitutionnelles : *cujus est condere, ejusdem est interpretari*. C'est ce que, sous une autre forme, le gouvernement et le Sénat ont unanimement reconnu dans la séance déjà signalée du 24 mai 1876.

Deux applications ont été faites depuis 1875 de la clause de révision ; l'une par la loi constitutionnelle du 19 juin 1879 abrogeant l'article 9 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 [n° 39], et l'autre par la loi ci-dessus du 14 août 1884. Dans les deux cas, l'Assemblée nationale de révision a reconnu avec raison que ses pouvoirs constituants étaient limités aux articles et même aux paragraphes de la constitution visés par la déclaration commune des deux chambres et fixant ainsi souverainement la compétence du congrès. Son président a le devoir de n'admettre, ni la discussion, ni la mise aux voix d'aucune proposition s'en écartant, dont le vote serait entaché d'illégalité.

Le ministère présidé par Gambetta avait pris, en 1882, l'initiative d'une proposition de révision qui n'aboutit pas dans les circonstances suivantes. Le ministère et le président du conseil

défendaient les principes que nous venons de formuler et qui ont triomphé dans la révision de 1884. Ils demandaient que la résolution de la Chambre des Députés ne contînt pas dans son dispositif ces mots « déclare qu'il y a lieu à la révision des lois « constitutionnelles », proposés par la commission de la Chambre, et se bornât à indiquer les textes de la constitution qu'il y avait lieu de réviser. La Chambre venait de rejeter, par 298 voix contre 173, un amendement tendant à la révision intégrale de la constitution, et le président du conseil faisait observer avec raison que « la rédaction proposée attribuerait au Congrès le droit « d'effectuer la révision intégrale qui venait d'être repoussée par « un vote ». Néanmoins, la disposition finale du projet de la commission déclarant *qu'il y a lieu à révision des lois constitutionnelles*, repoussée par le gouvernement, fut adoptée à la majorité de 282 voix contre 227, et suivie de la démission du ministère (séance de la Chambre des députés du 26 janvier 1882). Jules Ferry devait reprendre, à cet égard, et faire triompher, en 1884, la vraie doctrine constitutionnelle de la clause de révision, soutenue, en janvier 1882, par Gambetta.

Il faut remarquer que l'article 3 de la loi du 22 juillet 1879, qui a fixé à Paris le siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres, a maintenu à Versailles, conformément à l'article 9 abrogé de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, le siège des Assemblées nationales de révision et d'élection à la présidence de la République.

Une autre antithèse plus remarquable encore résulte des dispositions toujours en vigueur de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. Tandis que, pour la législation ordinaire, la loi constitutionnelle du 25 février 1875 consacre le système des deux chambres, elle admet la révision de la constitution par une assemblée unique, composée des membres du Sénat et des membres de la Chambre des députés. Au sein de cette assemblée, l'infériorité numérique du Sénat donne dans le vote la prépondérance à la Chambre des députés, incomplètement compensée par la prééminence du bureau du Sénat devenant le bureau de l'Assemblée nationale. Cette unique assemblée ne peut se réunir

que si chacune des deux chambres, le Sénat et la Chambre des députés, déclare, à la majorité absolue des voix, qu'il y a lieu de procéder à la révision; et cette assemblée nationale de révision, ou congrès, investie par l'article 8 du pouvoir constituant, ne peut modifier la Constitution qu'à la majorité absolue de ses membres, présents ou non, votants ou non.

41. Le *pouvoir législatif* est réparti par les lois constitutionnelles de 1875 entre deux assemblées, le Sénat et la Chambre des députés, et le président de la République.

L'initiative des lois appartient concurremment au président de la Répubique et aux membres des deux chambres (L. c. 25 février, art. 3 § 1; L. c. 24 février, art. 8 § 1).

La discussion et le vote des lois appartiennent également aux deux chambres (L. c. 25 février, art. 1 § 1, et art. 3 § 1; L. c. 24 février, art. 8 § 1), sauf que les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle (L. c. 24 février, art. 8 § 2), le droit du Sénat restant entier et parfaitement égal à celui de la Chambre des députés, comme sous les Chartes et Constitutions de 1814, 1815, 1830 et 1870 qui contenaient la même disposition. Afin d'éviter le grave inconvénient résultant en fait de cette circonstance que la loi du budget [nos 880 à 894] de chaque année ne lui arriverait qu'au terme de la session, et en quelque sorte *in extremis*, suivant l'expression employée au Sénat par l'auteur de la proposition [1], le Sénat, après une discussion approfondie, a introduit dans son règlement une disposition aux termes de laquelle il nomme celle de ses commissions chargée de l'examen du budget et des lois de finances, avant qu'il n'en soit saisi [2].

[1-2] « Les bureaux, au commencement de chaque session ordinaire, nomment pour toute la durée de la même session une commission de dix-huit membres chargés de l'examen : 1° de tous les projets de loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires afférents aux exercices courants clos ou périmés; 2° de tous projets de lois ou propositions qui peuvent avoir pour effet de modifier la situation du Trésor; 3° de la loi des recettes et des dépenses (Règlement du Sénat du 10 juin 1876, art. 20) ». — *Journal officiel* des 8 juin et 19 juillet 1876.

Le droit d'initiative, de discussion et de vote comprend également pour les membres des deux chambres, sans distinction entre les lois de finances et les autres lois, le droit d'amendement.

Les lois constitutionnelles de 1875, s'inspirant exactement du principe de la séparation des pouvoirs, n'admettent pas que le président de la République puisse faire partie de l'une ou de l'autre des deux chambres et par suite voter les lois, ni qu'il puisse participer personnellement à leur discussion. Il n'est admis à y intervenir que par ses ministres ou des commissaires adjoints désignés par décrets, et pouvant être pris parmi les conseillers d'État [n° 84], ou par voie de messages lus à la tribune par un ministre (L. c. 16 juillet 1875, art. 6).

Le président de la République n'a pas non plus la sanction de la loi; il peut seulement, « dans le délai fixé pour la promulga- « tion [n° 51], par un message motivé, demander aux deux « chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée « (L. c. 16 juillet, art. 7 § 2) », les chambres pouvant réitérer leur vote primitif.

Il résulte de cette organisation du pouvoir législatif que les lois devraient actuellement en France prendre pour date le jour du vote de la dernière assemblée appelée à les voter définitivement; ce serait tantôt le vote du Sénat, tantôt celui de la Chambre des députés, suivant celle des deux assemblées qui aurait été primitivement saisie du projet de loi, et suivant que la seconde aurait ou non amendé le projet de loi voté par la première.

Nous savons en effet [nos 20 et 21] que les lois ne doivent pas être datées de leur promulgation. La promulgation, contrairement à la sanction, suppose une loi déjà existante et n'est que son premier acte d'exécution [*voir* n° 51].

42. Le Sénat est une assemblée élective composée de 300 membres. A l'origine, 225 seulement étaient élus par les départements et les colonies, et 75 furent élus au scrutin de liste et à la majorité absolue des suffrages par l'Assemblée nationale de 1871, qui a voté les lois constitutionnelles. Ces derniers étaient inamovibles, et furent remplacés jusqu'en 1884 dans la même

formé, en cas de décès, démission ou autre cause, par le Sénat lui-même dans le délai de deux mois (L. c. 24 février, art. 1, 5, et 7 § 2; loi organique du 2 août 1875, art. 24 et 25). Ces dispositions abrogées font actuellement place à celles de la loi organique du 9 décembre 1884, aux termes de laquelle les 300 sénateurs sont tous élus pour neuf ans par les départements et les colonies et renouvelables par tiers.

L'élection de tous les sénateurs est faite au scrutin de liste, à la majorité absolue et au chef-lieu du département ou de la colonie, par un collège électoral spécial. Il procède du suffrage universel à des degrés divers, et se compose de deux éléments distincts : 1° d'électeurs sénatoriaux de droit (députés, conseillers généraux et conseillers d'arrondissement), qui, en tant qu'électeurs sénatoriaux, représentent l'élection à deux degrés, et 2° d'électeurs sénatoriaux élus par tous les conseils municipaux, parmi les électeurs de la commune, y compris les conseillers municipaux, sans distinction entre eux, qui représentent l'élection à trois degrés, et forment l'immense majorité du collège électoral.

La loi constitutionnelle du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat attribuait un seul électeur sénatorial à toutes les communes de France, sans tenir compte ni de l'importance des communes, ni du nombre des membres de chaque conseil municipal. Elle ne tenait aucun compte du chiffre de la population. Une commune de moins de 100 habitants exerçait dans l'élection des sénateurs une influence égale à celle d'une commune de plus de 100.000 habitants. L'un des principaux objectifs de la loi constitutionnelle du 14 août 1884 (art. 3) a été une proportion plus équitable du droit de suffrage attribué à chaque commune dans les élections sénatoriales.

Les lois municipales fixent, suivant le chiffre de la population de chaque commune, le nombre des membres de son conseil municipal. C'est l'application du principe de la proportionnalité de la représentation à la population. Il en résulte que la composition variée des conseils municipaux au point de vue du nombre de leurs membres, offrait au législateur une base équitable, et consacrée par l'expérience, pour régler l'étendue des droits de

chaque commune dans sa participation aux élections sénatoriales. C'est ce qu'a fait la loi organique du 9 décembre 1884 dont les articles 1 à 7 remplacent les sept premiers articles déconstitutionnalisés de la loi constitutionnelle du 24 février 1875.

En outre cette loi organique du 9 décembre 1884, appliquant directement elle-même, d'une façon plus complète, la règle de la proportionnalité de la représentation à la population, attribue 10 sénateurs à un département, 8 à un autre, 5 sénateu s à dix départements, 4 sénateurs à douze départements, 3 sénateurs à cinquante-deux, et 2 sénateurs à dix départements. Un seul est attribué au territoire de Belfort, à chacun des trois départements de l'Algérie et à chacune des quatre colonies admises à nommer des membres du parlement.

Le Sénat se compose de 300 membres élus par les départements et les colonies. Les membres actuels, sans distinction entre les sénateurs élus par l'Assemblée nationale ou le Sénat et ceux qui sont élus par les départements et les colonies, conservent leur mandat pendant le temps pour lequel ils ont été nommés (Loi organique du 9 décembre 1884, *sur l'organisation du Sénat et l'élection des sénateurs*, art. 1). — Le département de la Seine élit 10 sénateurs. Le département du Nord élit 8 sénateurs. Les départements des Côtes-du-Nord, Finistère, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loire, Loire-Inférieure, Pas-de-Calais, Rhône, Saône-et-Loire, Seine-Inférieure, élisent chacun 5 sénateurs. L'Aisne, Bouches-du-Rhône, Charente-Inférieure, Dordogne, Haute-Garonne, Isère, Maine-et-Loire, Manche, Morbihan, Puy-de Dôme, Seine-et-Oise, Somme, élisent chacun 4 sénateurs. L'Ain, Allier, Ardèche, Ardennes, Aube, Aude, Aveyron, Calvados, Charente, Cher, Corrèze, Corse, Côte-d'Or, Creuse, Doubs, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Gard, Gers, Hérault, Indre, Indre-et-Loire, Jura, Landes, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Marne, Haute-Marne, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nièvre, Oise, Orne, Basses-Pyrénées, Haute-Saône, Sarthe, Savoie, Haute-Savoie, Seine-et-Marne, Deux-Sèvres, Tarn, Var, Vendée, Vienne, Haute-Vienne, Vosges, Yonne, élisent chacun 3 sénateurs. Les Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ariège, Cantal, Lozère, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn-et-Garonne, Vaucluse, élisent chacun 2 sénateurs. Le territoire de Belfort, les trois départements de l'Algérie, les quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion, et des Indes françaises élisent chacun 1 sénateur (art. 2). — Dans les départements où le nombre des sénateurs est augmenté par la présente loi, l'augmentation s'effectuera à mesure des vacances qui se produiront parmi les sénateurs inamovibles. A cet effet, il sera, dans la huitaine de la vacance, procédé en séance publique à un tirage au sort pour déterminer le département qui sera appelé à élire un

sénateur. Cette élection aura lieu dans le délai de trois mois à partir du tirage au sort; toutefois, si la vacance survient dans les six mois qui précèdent le renouvellement triennal, il n'y sera pourvu qu'au moment de ce renouvellement. Le mandat ainsi conféré expirera en même temps que celui des autres sénateurs appartenant au même département (art. 3). — Nul ne peut être sénateur s'il n'est Français, âgé de quarante ans au moins, et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques. Les membres des familles qui ont régné sur la France sont inéligibles au Sénat (art. 4). — Les militaires des armées de terre ou de mer ne peuvent être élus sénateurs. Sont exceptés de cette disposition : 1° les maréchaux de France et les amiraux; 2° les officiers généraux maintenus sans limite d'âge dans la première section du cadre de l'état-major général et non pourvus de commandement; 3° les officiers généraux ou assimilés placés dans la deuxième section du cadre de l'état-major général; 4° les militaires des armées de terre et de mer qui appartiennent soit à la réserve de l'armée active soit à l'armée territoriale (art. 5). — Les sénateurs sont élus au scrutin de liste quand il y a lieu, par un collège réuni au chef-lieu du département ou de la colonie et composé : 1° des députés; 2° des conseillers généraux; 3° des conseillers d'arrondissement; 4° des délégués élus, parmi les électeurs de la commune, par chaque conseil municipal. Les conseils composés de 10 membres éliront 1 délégué; les conseils composés de 12 membres éliront 2 délégués; les conseils composés de 16 membres éliront 3 délégués; les conseils composés de 21 membres éliront 6 délégués; les conseils composés de 23 membres éliront 9 délégués; les conseils composés de 27 membres éliront 12 délégués; les conseils composés de 30 membres éliront 15 délégués; les conseils composés de 32 membres éliront 18 délégués; les conseils composés de 34 membres éliront 21 délégués; les conseils composés de 36 membres et au-dessus éliront 24 délégués; le conseil municipal de Paris élira 30 délégués. Dans l'Inde française, les membres des conseils locaux sont substitués aux conseillers d'arrondissement. Le conseil municipal de Pondichéry élira 5 délégués. Le conseil municipal de Karikal élira 3 délégués. Toutes les autres communes éliront chacune 2 délégués. Le vote a lieu au chef-lieu de chaque établissement (art. 6). — Les membres du Sénat sont élus pour neuf années. Le Sénat se renouvelle tous les trois ans, conformément à l'ordre des séries de départements et colonies actuellement existantes (art. 7). — Sont abrogés : 1° les articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat; 2° les articles 24 à 25 de la loi du 2 août 1875 sur les élections des sénateurs (art. 9).

43. Nous venons de voir que l'article 7 de la loi organique du 9 décembre 1884 a conservé, en l'appliquant à tous les nouveaux membres du Sénat, d'une part, la durée du mandat des sénateurs à 9 années, et d'autre part la règle du renouvellement du Sénat par tiers, suivant « l'ordre des séries de départements et « de colonies actuellement existantes ». Cette division en trois

séries, faite par le Sénat lui-même, comprend actuellement dans chaque série 100 sénateurs. L'ordre de renouvellement des séries a été désigné par la voie du sort en séance publique (procès-verbal de la séance du Sénat du 29 mars 1876).

La série B, formée des 29 départements compris par ordre alphabétique entre la Garonne (Haute-) et l'Oise inclusivement, du département de Constantine en Algérie et de la Martinique est sortie la première; la série C, formée des 28 derniers départements dans l'ordre alphabétique, de l'Orne inclusivement jusqu'à l'Yonne, du département d'Oran et des Indes françaises, est sortie la seconde; et la série A, formée des 30 premiers départements dans l'ordre alphabétique, de l'Ain au Gard inclusivement, du département d'Alger, de la Guadeloupe, et de la Réunion, est sortie la troisième.

Ainsi la règle constitutionnelle adoptée pour le Sénat est celle du renouvellement partiel; d'autre part, le Sénat, contrairement à la règle admise pour la Chambre des députés, ne peut être dissous. La loi organique du 2 août 1875 sur l'élection des sénateurs, dont les articles 1 à 5, 8, 14, 16, 19, 23 à 25 sont modifiés ou abrogés par les articles 8 et 9 de la loi organique du 9 décembre 1884, ne détermine pas seulement tout ce qui concerne l'élection des délégués des conseils municipaux ou électeurs sénatoriaux de la seconde catégorie qui vient d'être désignée, et de leurs suppléants (art. 1 à 11), l'indemnité de déplacement qu'ils peuvent réclamer (art. 17), l'obligation qui leur est imposée, sauf empêchement légitime, de prendre part à tous les scrutins (art. 18), les formes des élections sénatoriales (art. 12 à 16) ; cette loi contient même les dispositions relatives aux incompatibilités avec les fonctions de sénateur (art. 20) et aux inéligibilités (art. 21), ainsi qu'une disposition transitoire ajoutée à ce sujet par la loi du 9 décembre 1884. L'article de cette dernière loi, comme l'article 3 de la loi du 24 février 1875, exige des sénateurs la qualité de Français, l'âge de quarante ans au moins, et la jouissance des droits civils et politiques. Ce texte ajoute, comme l'a fait la loi constitutionnelle du 14 août 1884 (art. 2) pour la présidence de la République,

que les sénateurs ne peuvent être membres de familles ayant régné sur la France.

Depuis cette dernière loi, le Sénat, au lieu de se composer de deux éléments d'origine absolument dissemblable, est homogène, comme la Chambre des députés. L'élection de l'un et de l'autre est l'objet de lois organiques, tandis, au contraire, que la tentative de révision qui échoua en 1882 avait été faite dans un sens opposé pour mettre également dans la constitution les règles relatives à l'élection des deux Chambres. Le Sénat reste soumis à une élection à degrés multiples, bien que la même pour tous; au renouvellement partiel, au lieu du renouvellement intégral; à une condition d'éligibilité au point de vue de l'âge beaucoup plus élevée.

44. Ces trois derniers points constituent autant de différences permanentes entre la Chambre des députés et le Sénat. En ce qui concerne la Chambre des députés, les lois constitutionnelles de 1875 (art. 1 § 2 de celle du 25 février) s'étaient bornées à poser le principe fondamental qu' « elle est nommée par le suffrage universel », assurant ainsi dès le principe l'homogénéité de sa composition. Mais elle laissait à la loi électorale le soin de déterminer les conditions de son élection, même en ce qui concerne le mode d'élection par scrutin de liste ou scrutin individuel, la durée de son mandat, les conditions de son renouvellement.

Tous ces points sont réglés par la loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, qui occupe une place considérable dans notre étude d'ensemble sur la législation électorale [n°s 862 à 879]. Nous nous bornons à constater ici que l'article 14 de cette loi consacre la règle de l'élection des députés au scrutin individuel par arrondissement, avec fractionnement des arrondissements dont la population dépasse cent mille habitants et leur division en circonscriptions électorales. Cet article 14 fut modifié par une loi du 16 juin 1885, qui substituait le scrutin de liste par département au scrutin individuel par arrondissement. Mais sous l'influence de la campagne boulangiste que ce système favorisait et afin de lui enlever cet élément de succès, la loi du 13 février 1889 a abrogé les articles 1, 2 et 3 de celle du

16 juin 1885 et rétabli le principe du vote individuel écrit dans l'article 14 de la loi organique du 30 novembre 1875. Le tableau annexé à la loi du 13 février 1889 sur l'élection des députés fixe à 560 le nombre des députés élus par les départements, à 6 ceux de l'Algérie, et à 10 ceux des colonies; total 576 députés.

Aux termes de l'article 15 de la loi organique du 30 novembre 1875, « les députés sont élus pour quatre ans; la Chambre se « renouvelle intégralement », et l'âge d'éligibilité est fixé par l'article 6 à vingt-cinq ans.

La loi constitutionnelle du 23 février 1875 (art. 5) donne au président de la République le droit, indispensable dans les républiques comme dans les monarchies, de dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat, à charge de faire procéder à de nouvelles élections, dans le délai de deux mois depuis la loi constitutionnelle du 14 août 1884 (art. 1er). L'exercice de ce droit de dissolution est subordonné à l'avis conforme du Sénat, doté de cette importante prérogative.

45. Une règle capitale, commune aux deux chambres organisées par les lois constitutionnelles de 1875, est qu'elles ne sont pas permanentes; qu'elles ne peuvent siéger qu'ensemble et en session d'une durée *minima* de cinq mois chaque année; qu'elles sont soumises aux mêmes règles pour leur réunion, leur convocation, leur ajournement et leur clôture par le président de la République (L. c. 16 juillet, art. 1, 2 et 4), sauf les réserves de l'article 4.

Nous avons vu que les deux chambres ont les mêmes attributions législatives et les mêmes attributions constituantes éventuelles pour former ensemble l'assemblée nationale de révision. Elles forment également l'assemblée nationale chargée de procéder à l'élection du président de la République. Nous avons déjà fait remarquer l'avantage qui, au cas de réunion des deux assemblées en une seule, résulte, pour la Chambre des députés, du nombre plus considérable de ses membres qui en forment près des deux tiers; il n'est pas compensé par les honneurs de la présidence dévolue au Sénat.

Nous verrons, en traitant du pouvoir exécutif, les conditions communes dans lesquelles les lois constitutionnelles admettent l'intervention des chambres dans l'action de ce pouvoir.

Les deux chambres siègent en séance publique et ont le droit de se former en comité secret (L. c. 16 juillet, art. 5), nomment elles-mêmes leurs bureaux chaque année (id., art. 11), font leurs règlements, vérifient les pouvoirs de leurs membres, et peuvent seules recevoir leurs démissions (L. c. 16 juillet, art. 10).

Les membres des deux chambres reçoivent la même indemnité (L. 30 novembre 1875, art. 17, et L. 2 août 1875, art. 26). Tout mandat impératif est nul et de nul effet (L. 30 novembre 1875, art. 13). Les cas d'indignité et d'incapacité sont les mêmes (L. 2 août 1875, art. 27); au point de vue des incompatibilités, il en était autrement; mais une disposition transitoire de la loi organique du 9 décembre 1884 [1] y a pourvu.

Les membres des deux chambres jouissent au même titre de l'immunité de toute recherche ou poursuite en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions (L. c. 16 juillet 1875, art. 13); ils ne peuvent être poursuivis ou arrêtés, pendant la durée de la session, et sauf le cas de flagrant délit, qu'avec l'autorisation de la chambre dont ils font partie (L. c. 16 juillet 1875, art. 14).

La loi relative aux candidatures multiples du 17 juillet 1889 s'applique également aux élections sénatoriales et aux élections à la Chambre des députés.

Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription. (Loi du 17 juillet 1889, *relative aux candidatures multiples*, art. 1.) — Tout citoyen qui se présente ou est présenté aux élections générales ou partielles doit, par une déclaration signée ou visée par lui, et dûment légalisée,

[1] « Dans le cas où une loi spéciale sur les incompatibilités parlementaires ne serait pas votée au moment des prochaines élections sénatoriales, l'article 8 de la loi du 30 novembre 1875 serait applicable à ces élections. Tout fonctionnaire atteint par cette disposition, qui comptera vingt ans de service et cinquante ans d'âge à l'époque de l'acceptation de son mandat, pourra faire valoir ses droits à une pension de retraite proportionnelle, qui sera réglée conformément au troisième paragraphe de l'article 12 de la loi du 9 juin 1853. (Loi organique du 9 décembre 1884 *sur l'organisation du Sénat et l'élection des sénateurs*, disposition transitoire) ».

faire connaître dans quelle circonscription il entend être candidat. Cette déclaration est déposée, contre reçu provisoire, à la préfecture du département intéressé, le cinquième jour au plus tard avant le jour du scrutin. Il en sera délivré récépissé définitif dans les vingt-quatre heures (art. 2). — Toute déclaration faite en violation de l'art. 1er de la présente loi est nulle et irrecevable. Si des déclarations sont déposées par le même citoyen dans plus d'une circonscription, la première en date est seule valable. Si elles portent la même date, toutes sont nulles (art. 3). — Il est interdit de signer ou d'apposer des affiches, d'envoyer ou de distribuer des bulletins, circulaires ou professions de foi dans l'intérêt d'un candidat qui ne s'est pas conformé aux prescriptions de la présente loi (art. 4). — Les bulletins au nom d'un citoyen dont la candidature est posée en violation de la présente loi n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement. Les affiches, placards, professions de foi, bulletins de votes, apposés ou distribués pour appuyer une candidature dans une conscription où elle ne peut légalement être produite seront enlevés ou saisis (art. 5). — Seront punis d'une amende de dix mille francs le candidat contrevenant aux dispositions de la présente loi et d'une amende de mille à cinq mille francs toute personne qui agira en violation de l'art 4 de la présente loi (art. 6).

46. La Chambre des députés possède, en outre des attributions législatives constituantes et électives qui lui sont communes avec le Sénat, deux attributions qui n'appartiennent qu'à elle seule : 1° les lois de finances doivent d'abord lui être présentées et être votées par elle, avant d'être soumises au Sénat, sans préjudice du pouvoir de celui-ci de rejeter ou d'amender ces lois comme toutes les autres ; 2° si le Sénat a seul le droit de juger le président de la République et les ministres, la Chambre des députés a seule le droit de les mettre en accusation.

C'est très intentionnellement que nous n'avons jamais fait figurer parmi les attributions exclusives de la Chambre des députés la responsabilité politique des ministres devant elle seule. L'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 est formel : « Les ministres sont solidairement responsables *devant les « Chambres* de la politique générale du gouvernement et indivi- « duellement de leurs actes personnels ». Dire que ce texte conserve « une vérité et une utilité suffisantes » en ce que le Sénat, comme la Chambre, contrôle journellement les ministres par l'exercice des droits de question, d'interpellation et d'enquête parlementaire, c'est faire la loi au lieu de l'interpréter. C'est en

effet enlever arbitrairement à ces diverses prérogatives leur sanction naturelle, en ce qui concerne le Sénat, pour ne la laisser subsister qu'au profit de la Chambre des députés. C'est encore se substituer au législateur que de dire que l'égale responsabilité ministérielle devant l'une et l'autre Chambre augmente l'instabilité des ministères. Cet argument aurait pu déterminer le pouvoir constituant à écrire dans l'article 6 que les ministres sont responsables *devant la Chambre des députés*. Mais puisqu'il a formellement écrit que les ministres sont responsables *devant les Chambres*, il a résolu la question dans un sens opposé. Qu'importe que les choses se passent autrement devant la pairie héréditaire de l'Angleterre? ou même devant la Chambre-Haute élective de la Belgique? La loi constitutionnelle française régit seule le parlement et les ministres de France.

L'un des principaux auteurs, sinon le principal auteur, de la Constitution de 1875, M. Wallon, n'a jamais cessé d'affirmer l'égalité des deux chambres [1]. C'est aussi ce qu'ont affirmé les déclarations itératives du Sénat des mois de mars et avril 1896 [2], au

[1] Spécialement le 18 avril 1893 : « La Constitution de 1875, en créant les deux Chambres, n'a pas entendu les faire inégales, en les rattachant l'une au suffrage universel, l'autre au suffrage restreint. Les deux Chambres procèdent également du suffrage universel, l'une par voie directe, l'autre par voie indirecte. Les deux Chambres sont égales, et leur égalité est consacrée par cette disposition de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 : Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. » — Spécialement encore dans son allocution, comme président d'âge, à la séance du Sénat du 14 janvier 1896 : « La Constitution a partagé le pouvoir législatif, *sur le pied d'une entière égalité*, entre deux Chambres qui peuvent tout, si elles marchent unies par le sentiment d'une déférence mutuelle dans l'exercice de leurs droits. Et comment la bonne harmonie, qui existait, sous les monarchies de 1815 et de 1830, entre deux Chambres d'origine si différente, ne se maintiendrait-elle pas sous la République entre deux Chambres issues d'une même source : le suffrage universel! C'est la condition vitale de tout régime parlementaire et le besoin le plus impérieux du pays. » — Enfin, dans son allocution au même titre, du 12 janvier 1897 : « Le Sénat n'a jamais prétendu au titre de Chambre haute, que la Constitution ne lui donne pas, mais il a toujours tenu à l'égalité qu'elle lui assure et qui a pour fondement son origine même. Car il sort, comme la Chambre des députés, du suffrage universel..... On passe d'une Chambre à l'autre sans monter ni descendre. »

[2] « Le ministère entend gouverner sans le Sénat. Il a cru pouvoir en appeler d'une chambre à l'autre. Il prétend que la responsabilité ministérielle ne peut être évoquée devant le Sénat. Nous protestons contre

moment où cette question a passé de la théorie dans les faits. C'est enfin ce qui résulte de la démission même d'un ministère, le 23 avril 1896, donnant ainsi, même en soutenant la thèse opposée, la démonstration par le fait que le Sénat peut, en vertu de la Constitution, « par certains votes, créer aux ministères une « véritable impossibilité de vivre [1] ».

47. Les attributions et règles propres au Sénat à l'exclusion de la Chambre des députés, en outre de celles qui tiennent à leurs modes divers de formation et déjà expliquées sont les suivantes : 1° lorsque les deux chambres se réunissent en assemblée nationale pour la révision de la constitution ou l'élection du président de la République, le bureau de cette assemblée est celui du Sénat (L. c. 16 juillet, art. 11 § 2) ; 2° le Sénat ne peut être dissous ; 3° c'est sur son avis conforme que le président de la République peut dissoudre la Chambre des députés ; 4° le Sénat peut siéger sans que la Chambre des députés soit en session, dans deux cas exceptionnels prévus par les articles 3 *in fine* et 4 *in fine* de la loi du 16 juillet 1875 ; 5° le Sénat peut seul être constitué en cour de justice.

Cette dernière attribution est conférée au Sénat par l'article 9 de la loi du 24 février et l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875 ; aux termes de ces articles, le Sénat peut être constitué en cour de justice : 1° pour juger le président de la République ; 2° pour juger les ministres ; et 3° pour juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'État. Le Sénat est saisi, dans les deux premiers cas, par la mise en accusation que peut seule prononcer la Chambre des députés. Dans le troisième cas, le Sénat est saisi par un décret présidentiel rendu en conseil des ministres, et qui, si la justice ordinaire est saisie, peut intervenir

cette atteinte aux dispositions précises de la loi constitutionnelle. Nous entendons conserver intact le dépôt que la Constitution républicaine a remis aux mains du Sénat. Nous affirmons à nouveau notre droit de contrôle et la responsabilité des ministres devant les deux Chambres... »

[1] Jules Ferry ; Discours prononcé à la séance de la Chambre des députés du 28 juillet 1883, dans la discussion de la loi sur la réforme de la magistrature.

jusqu'à l'arrêt de renvoi devant la cour d'assises. [*Voir*, à propos des *privilèges de juridiction*, nos 1097 à 1100.]

Toutes les constitutions monarchiques ou républicaines ont reconnu, comme celle de 1875, la nécessité de constituer une juridiction plus élevée, investie d'une double compétence *ratione personæ* ou *dignitatis*, et *ratione materiæ*, en raison soit de la position politique élevée des accusés, soit de la gravité et de la portée du crime. Le législateur de 1875 avait le choix entre deux systèmes : celui des Chartes de 1814 et de 1830, qu'il a imité, et qui donnait à la Chambre des pairs, c'est-à-dire à un corps également politique, cette haute attribution judiciaire ; et celui des Hautes cours de justice, composées, sur le modèle des cours d'assises, de magistrats appartenant à la cour de cassation, et de Hauts jurés pris par la voie du sort dans tous les conseils généraux, système qui était organisé par les Constitutions de 1791, de l'an III, de l'an VIII, de 1848 et de 1852. Ce dernier système était frappé après 1871 d'un discrédit tel que le système des deux Chartes a été admis sans opposition sérieuse dans les lois constitutionnelles de 1875. Nous n'avons jamais partagé les préventions qui ont fait écarter le système des anciennes hautes cours de justice, surtout organisées comme celle de 1848. Mais l'expérience faite à l'occasion du procès et de la condamnation du général Boulanger, prouve que le Sénat, constitué en Cour de justice, assure au pays une protection puissante contre de périlleuses aventures.

48. Le dernier paragraphe de l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 avait renvoyé à une loi organique la détermination du « mode de procéder pour l'accusation, l'ins« truction et le jugement ». C'est à l'occasion de la poursuite dont nous venons de parler, que la loi promise par la Constitution a été faite le 10 avril 1889. Elle est intitulée : loi *sur la procédure à suivre devant le Sénat pour juger toute personne inculpée d'attentats commis contre la sûreté de l'État*. Cette loi est divisée en quatre chapitres. Le 1er traite de l'organisation du Sénat en cour de justice (art. 1 à 5) ; le second, de l'instruc-

tion et de la mise en accusation (art. 6 à 14); le troisième, du jugement (art. 15 à 24); et le quatrième contient des *dispositions générales* (art. 25 à 32); l'article 33 et dernier édicte une disposition transitoire. Nous ne pouvons reproduire que quelques articles de cette loi du 10 avril 1889.

Le décret qui constitue le Sénat en Cour de justice, par application de l'art. 12 § 3 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, fixe le jour et le lieu de sa première réunion. La Cour a toujours le droit de désigner un autre lieu pour la tenue de ses séances (Art. 1). — Tous les sénateurs élus antérieurement à ce décret sont tenus de se rendre à la convocation qu'il renferme, à moins qu'ils n'aient à présenter des motifs d'excuse. Ces motifs sont appréciés par le Sénat en Chambre du conseil. Les sénateurs élus postérieurement au décret de convocation ne pourront connaître des faits incriminés (Art. 2). — Le président de la République nomme parmi les membres des cours d'appel ou de la Cour de cassation : 1° un magistrat chargé des fonctions de procureur général; 2° un ou plusieurs magistrats chargés de l'assister comme avocats généraux (Art. 3). — Le secrétaire général de la présidence du Sénat remplit les fonctions de greffier. Il peut être assisté de commis-greffiers assermentés nommés par le président du Sénat. Les actes de la procédure sont signifiés par les huissiers des cours et tribunaux. Les huissiers du Sénat remplissent, pour le service d'ordre intérieur, les fonctions d'huissiers audienciers (Art. 4). — Une commission de neuf sénateurs est chargée de l'instruction et prononce sur la mise en accusation. Elle est nommée au scrutin de liste, en séance publique et sans débats, chaque année, au début de la session ordinaire. Elle choisit son président. Le Sénat élit de la même manière cinq membres suppléants (Art. 7). — Dès que le Sénat a ordonné l'instruction, le président de cette commission y procède. Il est assisté et suppléé au besoin par des membres de la commission désignés par elle. Il est investi des pouvoirs attribués par le Code d'instruction criminelle au juge d'instruction, sous les réserves et avec les modifications indiquées dans la présente loi. Il peut décerner un mandat d'arrêt sans qu'il soit besoin des conclusions du ministère public....(Art. 8). — Les débats sont publics. Ils sont présidés par le président du Sénat ou, à son défaut, par l'un des vice-présidents désigné par le Sénat (Art. 15). — Au commencement de chaque audience, il est procédé à l'appel nominal. Les sénateurs qui n'auront pas été présents à toutes les audiences ne pourront pas concourir au jugement. Ne pourront non plus y concourir les sénateurs composant la commission organisée par l'art. 7, s'ils sont récusés par la défense (Art. 16). — Les dispositions pénales relatives au fait dont l'accusé sera déclaré coupable, combinées, s'il y a lieu, avec l'art. 463 Code pénal, seront appliquées, sans qu'il appartienne au Sénat d'y substituer de moindres peines. Ces dispositions seront rappelées textuellement dans l'arrêt (Art. 23). — L'arrêt définitif sera lu en audience publique par le président; il sera notifié sans délai par le greffier à l'accusé (Art. 24). — Les décisions ou arrêts du Sénat ne peuvent être rendus

qu'avec le concours de la moitié plus un au moins de la totalité des sénateurs qui ont droit d'y prendre part. Ils ne sont susceptibles d'aucun recours (Art. 25). — Les arrêts de la Cour sont motivés. Ils sont rédigés par le président, adoptés par la Cour en chambre du conseil et prononcés en audience publique. Ils font mention des sénateurs qui y ont concouru. Ils sont signés par le président et le greffier (Art. 26). — Les sénateurs, membres du gouvernement, ne prennent part ni à la délibération ni au vote sur la culpabilité (Art. 30).

49. Le *pouvoir exécutif*, suivant la règle de l'unité d'action gouvernementale et administrative, est confié aux mains d'un seul homme. Il porte le titre de Président de la République, et, conformément à l'institution républicaine, il est électif, renouvelable par l'élection et par périodes fixes. L'élection du président a lieu à la majorité absolue des suffrages, par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en assemblée nationale; la durée de son pouvoir est de sept ans; il est indéfiniment rééligible. S'il y a solution de continuité et vacance par décès ou par toute autre cause, dans l'intervalle très court qui doit s'écouler avant une nouvelle et immédiate élection, le conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif (L. c. 25 février, art. 2 et 7; L. c. 16 juillet, art. 3).

Ces textes ont reçu de fréquentes applications. La première s'est produite le 30 janvier 1879 à l'occasion de la démission du Maréchal de Mac de Mahon, président de la République, et de son remplacement par l'élection de M. Jules Grévy. Cette élection a mis fin à la disposition du § 4 de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, qui avait réservé exclusivement, jusqu'au 20 novembre 1880, et personnellement au président de la République dénommé dans ce texte, le droit de provoquer la révision de la Constitution.

50. Nous avons déjà vu quelles sont les attributions constituantes et législatives du président de la République. Il partage avec les Chambres le droit de demander la révision des lois constitutionnelles (L. c. 25 février, art. 8; L. 14 août 1884, art. 2 [n° 40]). Il partage aussi avec elles l'initiative législative, et peut exiger des deux Chambres une nouvelle délibération,

sans pouvoir jamais ni faire partie des assemblées, ni participer personnellement au vote et même à la discussion des lois, ni communiquer avec les Chambres autrement que par voie de message porté par un ministre, le tout conformément au principe de la séparation des pouvoirs (L. c. 25 février 1875, art. 3 § 1; L. c. 16 juillet 1875, art. 6 et art. 7 § 2.)

51. L'article 3 § 1 *in fine* de la loi du 25 février 1875 dispose que le président de la République « promulgue les lois lors« qu'elles ont été votées par les deux Chambres ; il en surveille « et en assure l'exécution ». L'article 7 § 1 de la loi du 16 juillet 1875 fixe le délai de la promulgation à un mois de la date de la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée, et à trois jours en cas de déclaration d'urgence par les deux Chambres.

Un décret du 6 avril 1876 a pourvu à l'exécution de ces dispositions, en réglant la formule de promulgation des lois. Il y a lieu de regretter qu'il n'oblige pas à insérer dans le décret de promulgation la date du dernier vote législatif, qui constitutionnellement doit donner sa date à la loi [n° 19].

Un décret-loi du gouvernement de la défense nationale du 5 novembre 1870, toujours en vigueur, a modifié la législation antérieure en ce qui concerne la publication des lois. Elle résulte actuellement de leur insertion au *Journal officiel*, ou au *Bulletin des lois* pour les actes non insérés au *Journal officiel*. Ce décret a confondu la *promulgation*, qui est l'ordre d'exécution de la loi [n° 21] et s'opère par la signature du décret dont nous donnons la formule, et la *publication*, qui ne peut consister que dans son insertion dans un organe officiel de publicité. Ce sont deux faits absolument distincts.

Les délais prescrits par l'article 7 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 s'appliquent à la promulgation légalement publiée; mais ni la date du décret de promulgation, ni la date de sa publication au *Journal officiel* ou au *Bulletin des lois*, ne devraient devenir, *ex post facto*, la date de la loi. C'est ce qui a lieu cependant. On peut dire que depuis les lois constitu-

tionnelles de 1875, toutes nos lois sont mal datées[1]. La faute en est, comme nous venons de le dire, au décret du 6 avril 1876. La date d'une loi préexiste à sa promulgation, qui n'est jamais un acte législatif complémentaire comme la sanction des constitutions monarchiques. Il en est ainsi au cas du § 3 de l'article 7 comme dans tous les autres. Ce texte est emprunté à l'article 58 de la Constitution du 4 novembre 1848, et sous cette constitution toutes les lois ont été datées des votes législatifs, dont toutes les dates étaient insérées (celle du dernier vote législatif suffisait) dans l'acte de promulgation qui lui-même n'était pas daté. Il fallait suivre ce précédent judicieux.

Le décret-loi du 5 novembre 1870 est aussi justement critiqué en raison des inconvénients d'un double mode de publication des lois, contraire à l'article 1 du Code civil.

A l'avenir, les lois sont promulguées dans la forme suivante : « LE SÉNAT ET LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ONT ADOPTÉ, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE PROMULGUE LA LOI dont la teneur suit : (Texte de la loi). — La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État ». (Décret du 6 avril 1876, *qui règle la formule de promulgation des lois.*)

Décret-loi du 5 novembre 1870. — Le Gouvernement de la défense nationale, considérant qu'il importe de prévenir les difficultés que peut faire naître le mode actuel de promulgation des lois et des décrets, et d'établir d'une manière certaine l'époque où les actes législatifs sont obligatoires, décrète : Art. 1. Dorénavant la promulgation des lois et des décrets résultera de leur insertion au *Journal officiel de la République française*, lequel, à cet égard, remplacera le *Bulletin des lois*. Le *Bulletin des lois* continuera à être publié, et l'insertion qui y sera faite des actes non insérés au *Journal officiel* en opérera promulgation. — Art. 2. Les lois et les décrets seront obligatoires, à Paris, un jour franc après la promulgation, et partout ailleurs, dans l'étendue de chaque arrondissement, un jour franc après que le *Journal officiel* qui les contient sera parvenu au chef-lieu de cet arrondissement. Le gouvernement, par une disposition spéciale, pourra ordonner l'exécution immédiate d'un décret. — Art. 3. Les préfets et sous-préfets prendront les mesures nécessaires pour que les

[1] *Voir* la démonstration approfondie de cette vérité dans nos *Études de Droit public*, pp. 1 à 17 : « De la formule actuelle de promulgation des « lois, de la date des lois qui en résulte, et de leur contradiction avec « les lois constitutionnelles du 25 février et du 16 juillet 1875 ». — Nous reproduisons, page 4 de ces *Études*, une lettre constatant que les illustres jurisconsultes J.-B. Duvergier et Valette partageaient notre avis.

actes législatifs soient imprimés et affichés partout où besoin sera. — Art. 4. Les tribunaux et les autorités administratives et militaires pourront, selon les circonstances, accueillir l'exception d'ignorance alléguée par les contrevenants, si la contravention a eu lieu dans le délai de trois jours francs après la promulgation.

52. Le président de la République est investi des attributions gouvernementales propres au pouvoir exécutif. Il possède le droit de dissolution de la Chambre des députés, sur l'avis conforme du Sénat; le droit de convoquer extraordinairement les deux Chambres, de les ajourner et de clore leurs sessions; le droit de constituer le Sénat en cour de justice; le droit de commander et de disposer directement des troupes, de nommer à tous les emplois civils et militaires, de présider aux solennités nationales; d'avoir accrédités auprès de sa personne les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères (L. c. 25 février 1875, art. 3), de nommer et de révoquer en conseil des ministres les conseillers d'État en service ordinaire (*id.*, art. 4).

Les lois constitutionnelles placent l'intervention des assemblées législatives à côté de quelques-unes des attributions les plus importantes du pouvoir exécutif. Il négocie et ratifie les traités, mais il doit en donner connaissance aux Chambres, aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent. Les traités de paix, les traités de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi (L. c. 16 juillet 1875, art. 8). Le président de la République ne peut déclarer la guerre qu'avec l'assentiment préalable des deux Chambres (*id.*, art. 9). Il a le droit de grâce, mais les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi (L. 25 février, art. 3 § 2). Il ne faut pas considérer comme une application normale de cette disposition constitutionnelle la loi du 3 mars 1879, qui, dans un intérêt politique, avait conféré exceptionnellement au gouvernement le droit anormal et sans précédent d'accorder pendant trois mois des grâces produisant les effets de l'amnistie.

Une loi du 3 avril 1878 sur l'état de siège a restreint le droit du pouvoir exécutif en mettant en principe la déclaration et la levée de l'état de siège dans les attributions du pouvoir législatif.

Tous ces actes du président de la République, et tous autres également accomplis par lui en vertu des dispositions des lois constitutionnelles, sont des actes de gouvernement et non des actes d'administration. Ils sont l'exercice direct des attributions gouvernementales dont le président est investi par la Constitution. Il n'est pas sérieusement contestable que les décrets auxquels ces textes donnent lieu sont des décrets gouvernementaux, qui ne doivent être confondus, ni au point de vue de leur nature légale, ni au point de vue des règles auxquelles ils sont soumis, avec les décrets administratifs. Les premiers, en tant qu'actes de gouvernement rendus en exécution directe des dispositions de la Constitution, ne relèvent que du droit constitutionnel. Les autres décrets, rendus pour l'exécution directe des lois autres que les lois constitutionnelles, sont seuls soumis aux règles du droit administratif [nos 64 à 75]. Cette distinction est trop absolument conforme aux principes pour qu'elle puisse disparaître. Elle est l'inévitable conséquence de la distinction même du droit constitutionnel et du droit administratif, et ne pourrait disparaître qu'avec elle.

Comment pourrait-on nier, par exemple, que le décret par lequel le président de la République prononce la dissolution de la Chambre des députés, avec l'avis conforme du Sénat, est un acte de gouvernement, par conséquent un décret gouvernemental, et non un acte d'administration? Cet acte a sans doute une gravité particulière, mais c'est une profonde erreur que d'y voir une atteinte au suffrage universel, puisqu'il est un appel à ce suffrage même, pour trancher souverainement les conflits politiques. Son usage gagnerait à être moins rare dans le fonctionnement régulier des lois constitutionnelles et du régime parlementaire, toutes les fois qu'il ne se trouve pas dans le parlement la majorité nécessaire pour servir de base fixe au gouvernement. C'est le moyen légal et rationnel de la demander au pays.

53. Indépendamment, d'une part, des actes de gouvernement placés en tout ou en partie, comme nous venons de le voir, dans la sphère d'activité de la puissance législative, et, d'autre part, de leur action sur le pouvoir exécutif par le droit de l'élire qui leur est dévolu, les deux Chambres peuvent en outre, en vertu des lois constitutionnelles de 1875, exercer leur influence sur la direction du gouvernement par la responsabilité ministérielle. Nous avons étudié l'institution en elle-même [nos 28 à 31]; il nous suffit ici, pour éviter des redites, de signaler les textes qui la consacrent dans le droit actuel.

Le président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison (L. c. 25 février, art. 6 § 2) ; dans ce cas seulement il peut être mis en accusation par la Chambre des députés et jugé par le Sénat ; en dehors de cette hypothèse, il est constitutionnellement irresponsable de la politique générale et des actes de son gouvernement; c'est la règle des Chartes et des monarchies constitutionnelles de 1814 et de 1830.

Les ministres au contraire « sont solidairement responsables « devant les Chambres de la politique générale du gouvernement « et individuellement de leurs actes personnels (L. c. 25 février, art. 6 § 1) ». A cette règle fondamentale des lois constitutionnelles de 1875, se rattache celle que « chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre (L. c. 25 février, art. 3 *in fine*) ». Le principe de la responsabilité ministérielle reçoit sa sanction pénale de l'article 12 § 2 de la loi du 16 juillet 1875. Il est mis en œuvre au point de vue politique par les dispositions de l'article 6 de la même loi, qui assure aux ministres l'entrée des deux Chambres, le droit d'être entendus quand ils le demandent, et d'y représenter le pouvoir exécutif.

54. La Constitution de 1875, maintenant la situation créée par une décision de l'Assemblée nationale de 1871, disposait, dans l'article 9 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, que « le «siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres est à Versailles ». Cet article est abrogé.

La Chambre des députés avait demandé le 22 mars 1879, à la

majorité de 330 voix contre 161, que le congrès se réunit pour réviser cet article. Le 14 juin, après un débat animé, le Sénat a également voté la proposition de réunir le congrès dans ce but par 149 voix contre 130. En conséquence de ces votes, les deux Chambres réunies en Assemblée nationale de révision de la Constitution, en vertu de l'article 8 de cette même loi constitutionnelle, en ont fait la première application en abrogeant cet article 9 relatif au siège des pouvoirs publics, législatif et exécutif. Cette nouvelle disposition constitutionnelle votée le 19 juin 1879 par 526 voix contre 249, et promulguée par décret du 21 juin 1879, est ainsi conçue : « L'article 9 de la loi constitutionnelle du « 25 février 1875 est abrogé ». Il résulte de ce texte que la Constitution ne fixe plus désormais le siège du pouvoir exécutif et des Chambres, et qu'elle laisse la solution à l'action ordinaire des lois, en dehors du domaine réservé au pouvoir constituant.

En conséquence est intervenue la loi du 22 juillet 1879 qui fixe à Paris le siège des pouvoirs publics. Ses dispositions n'ont pas, comme celle qui établissait leur siège à Versailles, le caractère constitutionnel. Nous avons déjà fait remarquer que l'article 3 de cette loi maintient exceptionnellement à Versailles le siège du congrès pour l'élection du président de la République et la révision des lois constitutionnelles.

Il convient de remarquer aussi que les articles 6 à 9 de cette loi sont relatifs à l'exercice du droit de pétition et aux attroupements. Ces dispositions sont parfaitement à leur place dans cette loi qui, en décidant la rentrée à Paris des pouvoirs publics, a voulu et devait assurer leur sécurité.

Le siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres est à Paris (Loi du 22 juillet 1879, *relative au siège du pouvoir exécutif et des Chambres à Paris*, art. 1). — Le palais du Luxembourg et le Palais-Bourbon sont affectés, le premier au service du Sénat, le second à celui de la Chambre des députés. Néanmoins, chacune des deux Chambres demeure maîtresse de désigner dans la ville de Paris le palais qu'elle veut occuper (art. 2). — Les divers locaux du palais de Versailles actuellement occupés par le Sénat et la Chambre des députés conservent leur affectation. Dans le cas où, conformément aux articles 7 et 8 de la loi du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics, il y aura lieu à la réunion de l'Assemblée nationale, elle siégera à Versailles dans la salle actuelle de la

Chambre des députés. Dans le cas où, conformément à l'article 9 de la loi du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat et à l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics, le Sénat sera appelé à se constituer en cour de justice, il désignera la ville et le local où il entend tenir ses séances (art. 3). — Le Sénat et la Chambre des députés siégeront à Paris à partir du 3 novembre prochain (art. 4). — Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés sont chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'assemblée qu'ils président. A cet effet, ils ont le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire. Les réquisitions peuvent être adressées directement à tous officiers, commandants ou fonctionnaires qui sont tenus d'y obtempérer immédiatement, sous les peines portées par les lois. Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés peuvent déléguer leur droit de réquisition aux questeurs ou à l'un d'eux (art. 5). — Toute pétition à l'une ou à l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée que par écrit. Il est interdit d'en apporter en personne ou à la barre (art. 6). — Toute infraction à l'article précédent, toute provocation par des discours proférés publiquement ou par des écrits ou imprimés, affichés ou distribués, à un rassemblement sur la voie publique, ayant pour objet la discussion, la rédaction ou l'apport aux Chambres, ou à l'une d'elles, de pétitions, déclarations ou adresses, que la provocation ait été ou non suivie d'effet, sera punie des peines édictées par le paragraphe 1er de l'article 5 de la loi du 7 juin 1848 (art. 7). — Il n'est en rien dérogé par les précédentes dispositions à la loi du 7 juin 1848 sur les attroupements (art. 8). — L'article 463 du Code pénal est applicable aux délits prévus par la présente loi (art. 9).

TITRE PREMIER.

—

AGENTS, CONSEILS, ET TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS.

55. Division des fonctions administratives : action, délibération, juridiction
56. Divers systèmes d'administration pratiqués par la réunion ou la séparation de ces fonctions.
57. Agents, conseils, et tribunaux administratifs.
58. Division du présent titre en deux chapitres sur la base fondamentale de la distinction des fonctions administratives.

55. Administrer un pays est un fait complexe, supposant l'exercice organisé d'un certain nombre de fonctions. Ces fonctions administratives sont au nombre de trois : l'*action*, la *délibération*, et la *juridiction*. Cette distinction résulte de l'analyse exacte de la notion de l'administration, envisagée dans son ensemble et sans dépasser ses véritables limites, telles qu'elles résultent de la place assignée à l'autorité administrative dans la sphère des pouvoirs publics, à titre de branche déterminée de la puissance exécutive [nos 23 et 32].

On ne peut administrer un pays sans agir, c'est-à-dire sans accomplir des actes, qui seront eux-mêmes de diverse nature, et dont certains seront la représentation de l'intérêt général souvent contraire à des intérêts individuels. Pour administrer il faut aussi délibérer, la délibération précédant et éclairant l'action.

En troisième lieu, l'exercice des deux premières fonctions pouvant susciter des contestations entre les droits en présence, il faut statuer sur ces litiges, c'est-à-dire juger. La juridiction administrative, longuement étudiée plus loin [nos 412 à 857], est le complément de la délibération et de l'action administratives.

56. La législation administrative d'un pays a donc pour premier objet de pourvoir à ces trois sortes de fonctions. Elle peut le faire de manières très diverses, soit en confondant ces fonctions dans les mêmes mains, d'un seul personnage ou de plusieurs,

soit en les divisant au contraire entre des mains différentes, en totalité ou en partie. C'est principalement par le choix qu'ils ont fait de l'une ou l'autre de ces solutions de réunion ou de séparation des trois fonctions administratives, que se distinguent les divers systèmes d'administration appliqués en France aux différentes époques de son histoire, et les systèmes d'administration des États étrangers.

Pour ne citer ici que l'exemple qui nous touche le plus directement et sera développé plus loin, le système d'administration organisé en 1790 et en l'an III par les lois de l'Assemblée constituante et de la Convention, consacrait la réunion et la confusion des trois fonctions administratives dans les mains d'un même corps placé dans chaque circonscription. Depuis la législation de l'an VIII, au contraire, le régime administratif de la France est fondé sur le principe plus rationnel de la séparation de l'action, de la délibération, et de la juridiction administratives.

57. En conséquence de ce principe, depuis bientôt un siècle, la législation administrative de la France charge de l'*action* des agents hiérarchiquement organisés, et seuls investis de cette fonction administrative. Elle confie la *délibération* à des conseils, et la *juridiction* à des tribunaux administratifs. Ainsi s'expliquent et se justifient, à la fois, la dénomination même de ce premier titre du présent ouvrage : agents, conseils, et tribunaux administratifs, et sa composition.

58. Cependant, nous ne diviserons pas ce titre premier en trois parties, consacrées chacune à l'une de ces trois fonctions administratives et à ses organes. Cette méthode ne serait la plus naturelle qu'en apparence. Nous venons de dire que la délibération, confiée à des conseils, avait pour but d'éclairer l'action confiée à des agents. Il est donc judicieux de rapprocher ces deux fonctions et leurs organes, et de les étudier ensemble. Bien que la juridiction administrative ne puisse être isolée des autres parties de l'organisation et de la législation administratives qui constituent sa raison d'être, elle doit faire l'objet d'un chapitre distinct.

Cette première partie de notre traité se divise donc rationnellement en deux chapitres: l'un consacré à étudier l'organisation et les attributions des agents et conseils administratifs, formant l'*administration active* et l'*administration délibérante*; l'autre ayant pour objet l'organisation, la compétence et la procédure des tribunaux administratifs, composant la *juridiction administrative*. Bien que la trilogie des fonctions administratives puisse ne pas y apparaître avec autant de relief que dans une division tripartite, cette division en deux chapitres, bien justifiée, n'en a pas moins pour base fondamentale la distinction des trois fonctions administratives.

CHAPITRE PREMIER.

AGENTS ET CONSEILS ADMINISTRATIFS.

59. Répartition et rapprochement des intérêts généraux et des intérêts locaux dans l'Etat, le département et la commune.
60. Distinction de ces trois unités administratives, servant de base à la hiérarchie et à l'organisation des agents et des conseils administratifs.
61. Subdivision de ce chapitre 1er en trois sections.

59. Les intérêts, variés à l'infini, auxquels les lois administratives ont pour mission de pourvoir, se divisent en intérêts généraux et en intérêts locaux. Les agents et les conseils administratifs, suivant la compétence de chacun d'eux, sont chargés de pourvoir à la satisfaction des uns et des autres. Mais ce serait une grave erreur, souvent commise, que de croire que les intérêts généraux ne sont que dans l'État. Ils sont également sur tous les points du territoire dont l'État se compose, et par conséquent dans les diverses circonscriptions territoriales et administratives, à côté des intérêts locaux. Nous verrons même que l'une des principales difficultés que le droit administratif soulève, celle de la centralisation et de la décentralisation administratives, envisagée sous son véritable aspect, réside dans le lien même qui rattache souvent l'une à l'autre ces deux sortes d'intérêts. Il faut donc pourvoir, dans les conditions variées que chaque situation comporte, à la double satisfaction des intérêts généraux et des inté-

rêts locaux, par les agents et les conseils administratifs, dans le département et dans la commune, après avoir organisé l'administration dans l'État.

60. L'État, le département et la commune sont en effet les trois formes sous lesquelles la puissance publique se manifeste en France. Ils constituent à ce point de vue ce que l'on a appelé des *unités administratives*. Cette expression signifie que l'État, le département et la commune ont chacun leur administration propre, également composée d'agents et de conseils administratifs. Il y a, par conséquent, l'administration centrale dans l'État, l'administration départementale dans le département, l'administration municipale dans la commune. Rattachées les unes aux autres par les liens de la hiérarchie et par les règles protectrices relatives aux voies de recours, l'existence de ces trois sortes d'entités administratives, tout en étant favorable à la représentation légitime des intérêts locaux, n'est pas de nature à porter atteinte au principe supérieur de l'unité administrative du pays, complément nécessaire de son unité politique, et l'un des éléments de l'unité nationale.

61. Ces principes justifient la subdivision naturelle de ce premier chapitre en trois sections. Nous y traiterons des agents et des conseils administratifs, formant : 1° l'administration centrale, 2° l'administration départementale, et 3° l'administration communale, correspondant à l'État, au départemementet à la commune.

Nous établirons, en traitant des personnes civiles, que l'État est investi d'un double rôle, à titre de puissance publique et à titre de personne civile. C'est seulement sous ce premier aspect, envisagé comme puissance publique, que nous avons, dans ce premier titre, à étudier l'État.

Considéré comme personne civile, il prendra place en tête de toutes les personnes civiles, étant la plus considérable de toutes, et soumis à un régime légal n'appartenant qu'à lui. A sa suite, à titre de personnes civiles, reparaitront aussi le département et la commune, envisagés ici comme unités administratives.

SECTION PREMIÈRE. — ADMINISTRATION CENTRALE.

62. Sens divers du mot administration centrale; auxiliaires, conseils, inspections; objet et division de la section.

62. L'administration centrale, dans son sens le plus large, est composée du président de la République, et des ministres chacun pour son département ministériel; près d'eux se trouve placé le conseil d'État comme grand conseil administratif.

Nous verrons aussi que chaque ministre est entouré d'un personnel considérable formant, à titre d'auxiliaires, ce que, dans un sens spécial, l'on appelle l'administration centrale de chaque département ministériel. Il existe en outre de très nombreux conseils et comités consultatifs, correspondant à chaque service public dans les divers départements ministériels. Ils présentent tous l'application du principe de la délibération administrative placée à côté de l'action. Mais ils n'ont tous que des compétences spéciales ne pouvant entrer, pour la plupart, dans le cadre de cet ouvrage. Le conseil d'État possède seul la généralité de compétence, s'étendant à tous les ministères et à tous les services publics, et la supériorité de situation consacrée par la Constitution et par les lois. Font aussi partie de l'administration centrale des auxiliaires d'une nature particulière placés près de chaque ministre, pour l'aider à l'accomplissement de sa mission, non seulement au centre, mais sur tous les points du territoire national. Ces délégués spéciaux des ministres composent les *inspections* diverses, telles que les inspections générales de la guerre, des finances, de l'instruction publique, des travaux publics, etc. L'organisation de ces inspections varie avec chaque service; ces inspections constituent tantôt des fonctions permanentes, et tantôt des fonctions temporaires pouvant être jointes momentanément à d'autres fonctions en raison même de ces fonctions.

Nous traiterons successivement du président de la République, des ministres, et du conseil d'État.

§ Ier. — Le Président de la République administrateur du pays.

63. Nature et divers modes d'exercice de l'autorité administrative dans la personne du Président de la République; hiérarchie des agents administratifs : décrets.
64. Division et théorie des actes des divers agents de l'autorité administrative, président de la République, ministres, préfets, et maires.
65. Actes réglementaires ou règlements.
66. Parallèle entre les lois et les règlements.
67. Conditions diverses dans lesquelles le président de la République est appelé à rendre des décrets réglementaires.
68. Actes administratifs proprement dits.
69. Parallèle entre ces actes et les règlements.
70. Rappel des décrets gouvernementaux.
71. Véritable caractère légal des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique, et erreurs commises à leur sujet.
72. Voies de recours ouvertes contre les décrets.
73. Actes contractuels et de gestion.
74. Mention des anciens *décrets rendus au contentieux*, supprimés depuis 1872.

63. L'autorité administrative étant, ainsi que nous l'avons établi, une des trois branches du pouvoir exécutif, il en résulte que le Président de la République en est investi. Il est l'administrateur suprême du pays tout entier, dans les conditions résultant des lois constitutionnelles. Cette règle fondamentale s'est élevée en France à la hauteur d'un principe indépendant des formes du gouvernement. Sous les régimes les plus divers, il n'a jamais cessé d'exister depuis un siècle.

Le chef de l'État exerce de deux manières cette partie du pouvoir exécutif. D'une part, il délègue et procure l'action administrative sur tout le territoire à des fonctionnaires nommés par lui ou en son nom, et même à des agents, comme les maires, qui sont électifs, mais qu'il peut révoquer. Tous les agents administratifs opèrent par délégation médiate ou immédiate du président de la République, et sont rattachés à lui par les liens de la hiérarchie générale (ministres, préfets, maires) ou spéciale. D'autre part, il ne se borne pas à procurer l'action administrative; il agit lui-même. Il est le premier des agents administratifs, accomplissant par lui-même des actes de l'autorité administrative.

Nous avons vu précédemment que les actes du président de la République se nomment des *décrets*, et que, dans l'exercice des attributions gouvernementales que la Constitution lui confère, ces décrets ne peuvent être que des décrets gouvernementaux [nos 52 et 70]. De même dans l'exercice des attributions administratives que l'investiture générale du pouvoir exécutif et les lois non constitutionnelles lui confèrent, il rend des décrets qui sont des actes d'administration et non de gouvernement.

64. Pour mieux établir les diverses sortes de décrets du président de la République qui constituent des actes d'administration, il convient d'exposer ici dans son ensemble la théorie des actes de l'administration. Les distinctions et les règles que nous allons formuler s'appliquent à toute l'administration active, sans excepter aucun des agents de la hiérarchie administrative : président de la République, ministres, préfets, et maires. Tous, en effet, participent, bien qu'à des degrés divers, de la même fonction administrative, l'action. Il est rationnel que leurs actes se divisent de la même manière et soient soumis aux mêmes règles avec quelques réserves.

Ils forment tous, aux divers degrés de l'échelle hiérarchique, l'autorité administrative, chargée de l'accomplissement des actes nécessaires à l'exécution des lois d'intérêt général. Il est naturel que des principes communs s'appliquent à tous ces actes de l'administration active, quel que soit le rang de l'agent qui en est l'auteur. Ces distinctions et ces principes, applicables à tous les degrés de la hiérarchie, jetteront une lumière plus vive sur la division des décrets d'administration du président de la République. Ils dominent à la fois toute l'action administrative en France et la théorie du contentieux administratif [nos 413 à 457].

L'administration active accomplit trois sortes d'actes : des actes généraux ou réglementaires, des actes administratifs proprement dits, et des actes de gestion. Nous allons les expliquer.

65. On qualifie souvent de *pouvoir réglementaire* ou d'*autorité réglementaire* le droit de faire des règlements. Nous pré-

férons ne pas employer ces termes, parce qu'ils peuvent créer une double équivoque : 1° en faisant croire à l'existence d'un pouvoir distinct du pouvoir exécutif ou de l'autorité administrative ; 2° en faisant supposer que le droit de faire des règlements, appartenant aux maires et aux préfets, serait d'une autre nature que le même droit exercé par le chef de l'État. Sur ces deux points, ces dénominations peuvent engendrer des idées fausses.

Le droit de faire des règlements pour l'exécution des lois forme une partie intégrante de l'autorité administrative. Le président de la République en est investi, en sa qualité d'administrateur suprême du pays, parce que l'administration est une des branches du pouvoir exécutif. C'est à ce titre qu'il fait des règlements pour tout l'État, *règlements d'administration publique* rendus en assemblée générale du Conseil d'État, avec mention de l'accomplissement de cette condition de légalité par ces mots le « Conseil d'État entendu (L. 24 mai 1872, art. 8 ; D. 2 août 1879, art. 7 § 1 et 30), ou *décrets réglementaires proprement dits*, seulement rendus sur la proposition d'un ou de plusieurs ministres, avec ou sans l'avis d'une ou plusieurs sections du conseil d'État. Dès qu'une loi est promulguée, alors même qu'elle ne contient pas une disposition spéciale demandant ou prescrivant un règlement, le chef de l'État puise dans son titre d'administrateur du pays, au premier degré de la hiérarchie, le droit d'assurer son exécution par des règlements. Ce droit, inhérent à la puissance exécutive, résulte de la partie finale du § 1 de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, portant que le Président de la République « surveille et *assure* l'exécution des lois ». Tel est le but et l'objet unique des règlements : assurer l'exécution des lois.

Lorsque le fameux article 14 de la Charte de 1814 s'exprimait ainsi dans sa partie finale : « le roi fait les règlements et or-« donnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de « l'État », il ne signifiait pas autre chose. On sait comment, lorsque fut sorti des derniers mots de cet article, le coup d'État manqué des Ordonnances de juillet 1830, les constitutions qui ont suivi ont supprimé ces derniers mots à double entente.

Dans chacune des trois unités administratives du pays, les dépositaires de l'action administrative sont en même temps, et en tant qu'administrateurs investis de la mission d'assurer l'exécution des lois, chargés de faire des règlements : le président de la République pour l'État tout entier, le préfet pour le département, le maire pour la commune.

Si les ministres ne font pas de règlements, c'est qu'il n'y a pas place à leur autorité réglementaire, le président de la République réglementant pour tout l'État; mais s'ils n'exercent pas par eux-mêmes cette autorité réglementaire, ils y participent par la proposition et le contre-seing des décrets portant règlement, et par le droit de contrôle qu'ils exercent sur les arrêtés préfectoraux réglementaires.

Ce droit de faire les règlements puise sa raison d'être dans la distinction même des deux seuls pouvoirs primordiaux qui existent dans l'État : le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Le pouvoir législatif se contente, le plus souvent, en matière administrative surtout, de poser les principes, et laisse au pouvoir exécutif le soin de statuer sur la mise en œuvre. Portalis, dans son discours sur le titre préliminaire du Code civil, a dit : « l'office de la loi est de fixer par de grandes vues, les maximes générales du droit, d'établir des principes féconds en conséquences ». Aussi lorsque la loi a prononcé, il appartient au pouvoir exécutif et à l'autorité administrative, aux divers degrés de la hiérarchie, d'assurer l'exécution des lois par des prescriptions de détail appropriées aux circonstances de temps et de lieux, dans chacune des trois unités administratives de la France.

C'est ce qui explique que les règlements, bien qu'émanés de l'administration, présentent quelques-uns des caractères de la loi. C'est pourquoi l'on a dit avec raison qu'ils forment en France un *législation secondaire*. Cela est vrai, non seulement des règlements faits par le président de la République, mais aussi de ceux des préfets et des maires, sous la réserve des liens de la hiérarchie et de la double limitation résultant, tant de leurs compétences respectives, que des limites territoriales de chacune des trois unités administratives.

C'est sous cette double réserve qu'il convient, pour déterminer exactement le caractère commun à tous les règlements, de les mettre en parallèle avec la loi, et d'indiquer successivement leurs différences et leurs ressemblances.

66. Il existe deux différences entre les règlements et la loi : 1° ils émanent d'un autre pouvoir que le pouvoir législatif qui a mission de faire la loi : du pouvoir exécutif ou de ses délégués, chargés de faire exécuter la loi ; 2° l'acte réglementaire n'émane pas seulement d'un autre pouvoir que la loi ; il participe à la subordination de l'exécutif au législatif, en ce sens qu'il ne doit tendre qu'à procurer l'exécution de la loi. Là est la raison d'être, et en même temps la limite de son action. Il faut que les prescriptions des actes réglementaires, nationaux, préfectoraux et municipaux, empruntent une base aux prescriptions du législateur. Si non ils constituent une usurpation de la part des organes de la puissance exécutive, au détriment de la sphère d'action exclusivement réservée à la puissance législative, et donnent lieu à la sanction des articles 127 et 130 § 1er du Code pénal. Ces règles ne sont que des conséquences du principe de la séparation des pouvoirs. Ce principe de limitation du règlement par la loi, reçoit la double sauvegarde du recours au conseil d'État pour excès de pouvoir, et de l'obligation de l'autorité judiciaire de n'appliquer les règlements qu'après en avoir vérifié la légalité, sans préjudice des recours hiérarchiques.

Les ressemblances entre l'acte réglementaire (du président de la République, du préfet, ou du maire) et la loi, sont au nombre de huit. Ce sont : 1° la généralité de disposition ; l'acte réglementaire comme la loi, est général ; il s'applique à tous sans distinction ; 2° la réglementation de l'avenir ; 3° la défense des intérêts publics et non d'un intérêt privé ; 4° la force obligatoire, dérivant de la Constitution même ; 5° la sanction pénale (art. 471 n° 15 du Code pénal, et les textes divers édictant une peine plus grave et saisissant une juridiction plus élevée) ; 6° l'obligation, pour l'autorité judiciaire, de les appliquer ; 7° le droit, pour la même autorité, d'apprécier leur légalité, non pour les annuler,

mais pour refuser de les appliquer ; 8° le droit, pour la même autorité, de les interpréter comme les lois.

67. Le président de la République fait des règlements dans trois conditions différentes : — 1° en vertu du droit inhérent à la puissance exécutive dont nous venons de parler [n° 65] ; — 2° en vertu d'un mandat spécial donné par des lois très nombreuses relativement à certains objets déterminés ; — et 3° en vertu de lois plus rares, qui délèguent au chef de l'État de véritables attributions législatives, en ce sens qu'elles lui donnent pour mission d'édicter par voie de règlement des mesures qui, d'après le principe de la séparation des pouvoirs, sont du domaine de la loi. Tels sont, à titre d'exemple, l'article 615 du Code de commerce et la loi du 18 juillet 1889 modifiant l'article 617 du même Code, relatifs à l'institution des tribunaux de commerce ; dans le même ordre d'idées, la loi du 26 octobre 1888 relative à la création d'une section temporaire du contentieux au conseil d'État [n° 95], l'article 6 de la loi du 27 février 1880 relatif aux frais d'études dans les facultés de droit, l'article 147 de la loi du 28 avril 1816 et l'article 8 de la loi du 24 juillet 1867 relatifs à l'établissement des octrois, et (d'après l'ordonnance réglementaire du 28 juillet 1822 et deux arrêts de la cour de cassation du 12 août 1835) l'article 10 de la loi du 27 juillet 1822 relatif aux fraudes en matière de douanes.

Les décrets *portant règlement d'administration publique*, dont nous avons indiqué les conditions de légalité [n° 65] et qui présentent la plus haute somme de garantie, occupent une place considérable dans le droit administratif de la France. Un des rapports sur la statistique quinquennale des travaux du conseil d'État a pu, avec la plus entière exactitude, tenir le langage suivant : « C'est au moyen des règlements d'administration pu-
« blique que les services publics ont été organisés en France
« depuis 1800 ; et cette législation secondaire, si je puis ainsi
« parler, n'est pas la partie des travaux du conseil d'État qui ait
« été la moins consultée et la moins imitée par les divers gou-
« vernements de l'Europe. »

68. Le président de la République, les ministres, les préfets, et les maires, accomplissent tous des *actes administratifs proprement dits*. Ce sont, comme les actes généraux et réglementaires, des actes de la puissance publique, actes de commandement et d'autorité ; mais au lieu d'être généraux, ils sont individuels et spéciaux. Ce sont ces actes d'exécution particulière des lois, intervenant chaque jour, sur tous les points du territoire, de la part de tous les agents administratifs, qui représentent l'intérêt général dans ses luttes avec l'intérêt privé. Ils n'ont aucun des caractères de la loi que nous venons de voir communs à la loi et au règlement. L'antithèse entre ces deux sortes d'actes de l'administration est absolue, sauf sur le point que nous venons de signaler.

69. Il existe huit différences entre les actes administratifs proprement dits d'une part, et, d'autre part, les règlements et les lois : 1° les actes administratifs proprement dits sont, comme nous venons de le constater, individuels et spéciaux, et non généraux ; 2° ils ne constituent pas des actes de *législation secondaire*, c'est-à-dire des actes complémentaires de la loi, mais des actes d'application pure et simple de la loi ; 3° ils peuvent s'appliquer au passé et à des faits accomplis ; 4° ils n'ont pas la sanction pénale ; 5° l'autorité judiciaire tenue de les appliquer, dans sa sphère de compétence, comme tous les actes de l'administration, ne peut apprécier leur légalité, à moins d'une exception écrite dans un texte formel (comme L. 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, art. 1) ; 6° l'autorité judiciaire ne peut les interpréter, parce que de tels actes ne peuvent donner lieu qu'à l'interprétation par voie d'autorité, qui ne peut appartenir qu'à l'autorité dont l'acte émane ; 7° ces actes peuvent être l'objet, non seulement d'un recours par la voie gracieuse devant les supérieurs hiérarchiques, mais aussi du recours par la voie contentieuse au fond devant le conseil d'État, lorsqu'ils sont attaqués, non comme lésant seulement des intérêts, mais comme violant des droits ; 8° ces actes peuvent être attaqués devant le conseil d'État, *de plano et omisso medio*, pour excès de pouvoirs et pour incompétence.

70. Ces règles ne sont pas applicables aux décrets gouvernementaux [n° 52]. Il existe un contentieux administratif, et non pas un contentieux gouvernemental. Le conseil d'État n'a reçu de compétence, par les lois qui l'instituent, que pour « statuer « souverainement sur les recours en matière contentieuse *administrative* et sur les demandes d'annulation pour excès de pou- « voirs contre les actes des diverses autorités *administratives* (L. 24 mai 1872, art. 9) ». Les actes du président de la République qui constituent l'exercice direct des attributions gouvernementales que les lois constitutionnelles lui confèrent ne sont pas des actes d'administration, mais des actes de gouvernement. C'est par ce motif qu'ils ne relèvent pas du conseil d'État, et ne sont soumis qu'au contrôle du Parlement.

La dénomination de décrets gouvernementaux n'a rien d'arbitraire. Elle s'impose en raison de la nature même de la fonction gouvernementale, et non administrative, dont elle est l'exercice. Ces décrets ne relèvent que du droit constitutionnel et correspondent exclusivement à la première branche du pouvoir exécutif, le gouvernement [n°s 52 et 63], du moment qu'ils s'appliquent directement aux objets très divers soumis à son action. Ce n'est pas comme administrateur que le pouvoir exécutif rend les décrets de cette nature, c'est comme chargé du gouvernement de la France. Il est donc très logique que ces actes ne donnent pas lieu au contentieux administratif, et il importe de ne pas les confondre avec les diverses sortes d'actes administratifs. Les décrets par lesquels le président de la République convoque, ajourne les Chambres, prononce la clôture de leurs sessions, promulgue les lois, ratifie les traités, constitue le Sénat en Cour de justice, etc., sont évidemment des décrets gouvernementaux. Mais la distinction entre les décrets gouvernementaux, non susceptibles d'être attaqués par la voie contentieuse devant les tribunaux administratifs, et les décrets administratifs soumis à ce recours, a présenté parfois des difficultés. La jurisprudence a pu, à certaines époques, donner trop d'extension à cette dénomination, et c'est cette extension qui a suscité des défiances et des critiques contre une division des décrets absolument conforme en soi aux

données de la science et aux principes du droit public. La formule qui nous semble exacte et de nature à éviter toute extension dangereuse consiste à ne reconnaître le caractère de *décrets gouvernementaux* qu'à ceux qui sont l'exécution directe d'une disposition formelle de la Constitution, comme dans les exemples ci-dessus cités. Du moment qu'un décret du président de la République est rendu pour l'exécution d'autres lois que les lois constitutionnelles, on doit lui dénier le caractère des décrets gouvernementaux, et reconnaître en lui un décret administratif soumis au régime ci-dessus indiqué (nos 64 à 69). A titre d'exemple, nous citons les décrets de 1881 portant dissolution des congrégations religieuses d'hommes non autorisées, pour lesquels était revendiqué le caractère de décrets gouvernementaux, que notre formule leur refuse, parce que les lois relatives aux congrégations ne sont pas des lois constitutionnelles.

Nous maintenons expressément cette formule et la distinction même des décrets administratifs et des décrets gouvernementaux. Aussi n'est-ce qu'à titre de renseignements que nous rappelons les solutions suivantes, dont nous approuvons les unes et critiquons les autres, en raison du *critérium* qui précède. Le conseil d'État a classé dans la sphère des décrets gouvernementaux ceux relatifs aux faits suivants : faits de guerre (c. d'Ét. 11 mai 1854, *Civili*; 6 juillet 1854, *Bacri*; 18 août 1857, *Paolo*; 4 juillet 1862, *Simon*; 8 février 1864, *Chevalier*; 19 mai 1864, *Héraclidis*; 19 décembre 1868, *Barron*); actes concernant les relations diplomatiques (c. d'Ét. 5 janvier 1847, *Courson et autres*; 1er février 1851, *Lucas*; 26 mai 1866, *Laymond*; 30 avril 1867, *Dubois*; 18 novembre 1869, *Jecker*; 12 février 1870, *Casaurane*, et six arrêts semblables du même jour; 12 février 1870, *Limantour*); mesures de sûreté publique (c. d'Ét. 5 janvier 1855, *Boulé*; 10 janvier 1856, *Dautreville*; 26 février 1857, *Cohen*); mesures d'ordre politique (c. d'Ét. 31 mai 1866, *Gazette de France*; 9 mai 1867, *duc d'Aumale*); actes de souveraineté, tels que la collation ou la reconnaissance des titres de noblesse (c. d'Ét. 28 mars 1866, *de Montmorency*; 11 août 1866, *Hamilton*). La même règle a été appliquée par le conseil d'État dans plusieurs

arrêts du 8 novembre 1872 (*de Bellemare et autres*), portant que les décisions de la commission instituée par l'Assemblée nationale pour la révision des grades dans l'armée, ne sont pas susceptibles d'être attaquées par la voie contentieuse.

71. Les décrets *administratifs proprement dits* dont nous avons indiqué [nos 68 et 69] les caractères et le régime légal, varient à l'infini; à chaque pas l'étude des matières administratives en présente l'application. Nous avons vu que ces décrets individuels et spéciaux, actes de commandement direct, mais actes d'administration et non de gouvernement, ne sont pas non plus des actes de législation secondaire comme les règlements.

Dans cette classe, il faut ranger même ceux qui statuent, après délibération du conseil d'État en assemblée générale ou en section, sur les recours pour abus, les prises maritimes et les autorisations de plaider accordées aux communes et aux établissements publics.

De nombreux décrets administratifs proprement dits, sans appartenir à la classe des actes réglementaires, doivent être rendus *dans la forme* [1] *des règlements d'administration publique*, c'est-à-dire le conseil d'État en assemblée générale entendu. La loi du 24 mai 1872 sur le conseil d'État (art. 8 § 2) et le décret du 3 avril 1886 modifiant l'article 7 du décret du 2 août 1879 portant règlement intérieur du conseil d'État (art. 7 *præmium* et 27°) les distinguent avec soin des règlements d'administration publique, ainsi que le faisaient déjà et l'article 7 primitif du décret de 1879 et l'article 5 du précédent décret du 21 août 1872. Tels sont, aux termes de lois diverses, les décrets portant délimitation des rivages de la mer, déclaration d'utilité publique, inscription d'office dans un budget départemental de l'une des quatre dépenses déterminées par l'article 61 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, annulation d'une délibération définitive des conseils généraux

[1] *Voir* dans nos *Études de Droit public*, pp. 105 à 116. 3e étude « De « la distinction des décrets portant règlement d'administration publique et « des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration pu- « blique ».

d'après l'article 47 de la même loi, prononciation de la nullité édictée par son article 33 contre les actes de ces conseils non compris dans leurs attributions, transformation des anciennes sociétés anonymes en sociétés anonymes dans les termes de la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés (art. 46 de cette loi), autorisation des associations de la nature des tontines et des sociétés d'assurances sur la vie (loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés, articles 66 et 67, combinés avec les avis du conseil d'État des 29 mars-1er avril 1809 et 15 octobre 1809 seulement publié par ordonnance royale du 14 novembre 1821 ; décret du 22 janvier 1868, portant règlement d'administration publique pour la constitution des sociétés d'assurances, et avis du conseil d'État du 10 octobre 1872 ; S. Lois 72, 3, 290 et *note*) ; il en était de même de l'ancien article 37 du Code de commerce.

Ces décrets ne sont pas des règlements d'administration publique. Comme leur dénomination même l'indique, ils n'ont que *la forme* de ces règlements, leur examen en assemblée générale du conseil d'État. Mais ils n'en ont pas la nature légale ; ce ne sont pas des actes réglementaires ; ce sont des actes administratifs proprement dits, individuels et spéciaux, soumis aux règles énumérées ci-dessus [nos 68 et 69].

Il est d'autant plus nécessaire d'insister, malgré son caractère élémentaire, sur cette véritable notion des décrets rendus *dans la forme* ou *en forme de règlements d'administration publique*, que des erreurs assez nombreuses se sont glissées à cet égard dans la rédaction des lois. Tels sont notamment l'article 6 de la loi du 27 février 1880, relative au Conseil supérieur de l'instruction publique et aux conseils académiques [n° 767] qui qualifie à tort de « décret rendu en la forme des règlements d'adminis- « tration publique », un décret qui ne peut être qu'un décret portant règlement d'administration publique ; et l'article 2 de la loi du 31 juillet 1879 réglant le mode de fabrication des monnaies qui appelle « également décret rendu en forme de règlement d'ad- « ministration publique » un véritable règlement d'administration publique, auquel l'article 5 de la même loi restitue au contraire sa dénomination exacte [n° 817]. Puisque ces deux classes de décrets

diffèrent par leur nature légale, par les voies de recours dont ils sont susceptibles, par la sanction attachée à leurs dispositions, il y a un intérêt d'ordre supérieur et permanent à ne pas les confondre, surtout dans la rédaction des lois. En paraissant employer ces deux termes comme synonymes, ces rédactions défectueuses sont en contradiction avec la nature des choses et les lois organiques du conseil d'État.

72. En outre de ce que nous avons dit dans les numéros précédents des règles propres à chaque sorte de décrets, nous donnons ici un tableau d'ensemble des voies de recours ouvertes contre les décrets.

Contre tous les décrets il y a deux voies de recours toujours ouvertes : le recours par la voie gracieuse au chef de l'État lui-même, et le recours par voie de pétition aux Chambres.

Une troisième voie, le recours contentieux au conseil d'État, non ouverte contre les décrets généraux rendus par le chef de l'État en vertu de son droit de faire des règlements, est permise, au contraire, contre les décrets spéciaux administratifs, parce qu'ils constituent des actes administratifs proprement dits. Il n'en est ainsi toutefois qu'autant qu'ils portent atteinte à un droit acquis, résultant soit des lois et règlements, soit des engagements pris par l'administration. Il en résulte une règle générale dominant tout le droit administratif, qui interdit ce recours contre ceux de ces décrets qui ne font que froisser un *intérêt* sans léser un *droit* [n°s 423 à 430]. Nous verrons enfin que les demandes en interprétation des décrets doivent être portées au conseil d'État au contentieux [n° 438].

Une quatrième voie de recours est également ouverte contre tous les décrets administratifs, généraux ou spéciaux, devant le conseil d'État délibérant au contentieux, mais seulement pour *excès de pouvoir* et pour *incompétence*. Nous aurons à signaler de rechef ce principe général, tutélaire de tous les droits, d'après lequel tout acte d'un organe quelconque de l'administration française peut être, *de plano* et sans frais, déféré au conseil d'État délibérant au contentieux pour excès de pouvoir et pour incom-

pétence [nos 431 à 437]. Les décrets gouvernementaux échappent seuls à cette règle pour n'être soumis qu'aux voies de recours d'ordre purement politique et constitutionnel aboutissant à la responsabilité ministérielle.

Un cinquième mode de recours, d'une nature particulière, est ouvert contre les décrets rendus sur l'avis du conseil d'État, en matière non contentieuse, par l'article 40 du décret du 22 juillet 1806, ainsi conçu :

Lorsqu'une partie se croira lésée dans ses droits de propriété, par l'effet d'une décision de notre conseil d'Etat rendue en matière non contentieuse, elle pourra nous présenter une requête, pour, sur le rapport qui nous en sera fait, être l'affaire renvoyée, s'il y a lieu, soit à une section du conseil d'Etat, soit à une commission.

73. Pour compléter, à l'occasion de sa première et principale application dans les décrets du président de la République, la théorie générale des actes de l'administration active, il nous reste à parler des actes de gestion (actes contractuels ou de procédure). Le chef de l'État n'accomplit pas d'acte de cette nature. Ses actes d'administration ne sont que des règlements ou des actes administratifs proprement dits. Il suffit en effet que les ministres accomplissent ou fassent accomplir les actes de gestion intéressant l'État ; il n'est pas besoin de mettre en mouvement à cet effet le premier degré de la hiérarchie administrative. Ce n'est pas le rôle du chef de l'État de faire lui-même des contrats ou des actes de procédure au nom de l'État, comme le préfet pour le département et le maire pour la commune.

Les actes de gestion se distinguent, en effet, des deux autres espèces d'actes d'administration (règlements et actes administratifs proprement dits), en ce qu'ils ne sont pas, comme eux, des actes d'autorité et de commandement. Dans la réalisation des actes de cette troisième et dernière catégorie d'actes d'administration, le ministre, le préfet et le maire ne représentent pas l'État, le département et la commune, en tant que puissance publique, mais seulement comme personne civile.

Aussi les actes de gestion ne sont soumis, ni aux règles propres aux règlements [nos 65 et 66], ni aux règles propres aux actes administratifs proprement dits [nos 68 et 69].

Puisqu'il n'est point dans le rôle du président de la République de faire des actes de cette nature, c'est en traitant des degrés inférieurs de la hiérarchie et du contentieux administratif qu'il conviendra d'y revenir.

Il suffisait de mentionner ici les actes de gestion et leur nature légale, pour achever ce tableau des trois sortes d'actes de l'administration française. La première sorte (règlements), accomplis par le président de la République, les préfets, et les maires; la seconde (actes administratifs proprement dits), accomplis par les quatre degrés de la hiérarchie : président, ministres, préfets et maires; et la troisième (actes de gestion) seulement accomplis par les ministres, les préfets, et les maires.

74. Nous ne faisons que mentionner une espèce particulière de décrets qui est actuellement reléguée dans le domaine de l'histoire. Ce sont les *décrets rendus au contentieux*. Après une première suppression de peu de durée, de 1849 à 1852, ils ont définitivement disparu en 1872. L'existence de cette sorte d'ordonnances ou de décrets se rattachait aux dispositions de toutes les constitutions (an VIII, 1802-1804, 1814, 1815, 1830, 1852, 1870) qui faisaient du second degré de la juridiction administrative contentieuse et du jugement des conflits d'attributions, des applications de la fiction constitutionnelle en vertu de laquelle il y avait, dans ces deux hypothèses, *justice retenue* par le pouvoir exécutif. La loi du 24 mai 1872, en donnant, comme en 1848, un pouvoir propre au conseil d'État et au Tribunal des conflits, a supprimé par là même cette troisième sorte de décrets.

§ II. — Ministres.

75. Triple rôle des ministres.
76. Départements ministériels ; difficultés relatives à leur création.
77. Nombre et répartition actuelle des ministères.
78. Composition de l'administration centrale de chaque ministère ; loi du 20 décembre 1882, art. 16.
79. Abandon rationnel de l'institution des sous-secrétaires d'État.

75. Les ministres remplissent trois rôles différents : 1° ils participent à l'action du gouvernement ; 2° ils administrent ; et 3° ils jugent.

Les fonctions politiques et gouvernementales des ministres relèvent plus particulièrement du droit constitutionnel ; elles sont expliquées ci-dessus, dans l'étude générale que nous avons faite du principe de la séparation des pouvoirs [nos 17, 27 à 32, 53]. Nous y avons traité en même temps de la responsabilité ministérielle, qui s'étend au rôle des ministres dans toutes ses applications administratives et constitutionnelles.

Comme administrateurs et comme juges, les ministres appartiennent au droit administratif.

Leurs attributions contentieuses donnent lieu à de sérieuses controverses, qui trouveront leur place naturelle dans le chapitre II, consacré aux juridictions administratives [nos 524 à 537].

Leurs attributions d'administration active font seules l'objet du présent paragraphe. Les ministres, considérés comme administrateurs, sont les chefs des grandes divisions de l'administration publique qui portent le nom de *départements ministériels*. Placés au second degré de la hiérarchie, immédiatement après le chef de l'État, les ministres étendent, comme lui, leur action administrative sur le pays tout entier ; mais, tandis que le premier degré de la hiérarchie embrasse tous les services publics, le second est limité à ceux qui composent chaque département ministériel.

76. La répartition des diverses branches de l'administration publique en départements ministériels, dans toutes les constitutions monarchiques, excepté celle de 1791, a toujours été placée dans les attributions du pouvoir exécutif ; mais la loi organique des ministères des 27 avril-25 mai 1791, qui n'établissait que six ministères, et les constitutions républicaines de l'an III et de 1848, réservaient le droit de faire cette répartition au pouvoir

législatif; celui-ci a d'ailleurs toujours été appelé, même aux autres époques, à voter les crédits nécessaires aux remaniements de départements ministériels intéressant le budget. Dans le silence de la législation en vigueur, ce droit, sauf la ratification budgétaire, appartenait au pouvoir exécutif.

Après les décrets du 14 novembre 1881 qui avaient créé deux nouveaux ministères, la commission du budget avait reconnu la légalité de ces décrets, en exprimant toutefois le vœu qu'à l'avenir aucun ministère ne fût créé sans l'assentiment préalable des Chambres. Une loi du 20 mars 1894, après d'assez longues discussions sur la question de principe, a créé un nouveau ministère dans les termes suivants : « Article unique. L'administration des colonies est érigée en ministère ». Cette rédaction est d'autant plus digne de remarque qu'elle est intervenue sur une proposition de loi d'initiative parlementaire, et après le rapport d'une commission de la Chambre des députés (novembre 1892) qui proposait un article unique, ainsi conçu : « A l'avenir aucun « ministère ne pourra être créé ou supprimé que par une loi. Il « est créé un ministère des colonies ». La différence des rédactions, tout en créant un très grave précédent au profit du pouvoir législatif, prouve que le législateur de 1894 n'a pas voulu résoudre la question de principe et a réservé les droits du pouvoir exécutif, même au point de vue de la création de nouveaux ministères.

A plus forte raison le pouvoir exécutif reste-t-il maître de modifier la répartition des services publics entre les divers départements ministériels.

77. Depuis 1791, le nombre et la composition des départements ministériels a beaucoup varié suivant les circonstances et les régimes politiques. Il existe actuellement onze ministères : Ministère des Affaires étrangères, — de la Justice et des Cultes (avec la présidence du conseil d'État et du Tribunal des conflits), — de l'Intérieur — des Finances, — de la Guerre, — de la Marine, — de l'Instruction publique et des Beaux-arts, — des Travaux publics. — de l'Agriculture — du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes, — des Colonies.

Tous les ministres sont nommés par décrets individuels (L. c. 25 février 1875, art. 3 § 4). En conséquence de l'article 6 de la même loi constitutionnelle du 25 février 1872, un décret spécial confère à l'un des ministres le titre et les fonctions de président du Conseil des ministres. Ils peuvent, en droit, être conférés à n'importe quel titulaire de l'un des départements ministériels. On les a vus tour à tour portés par des ministres de la Justice, de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de l'Instruction publique, de la Guerre, des Finances, de l'Agriculture. La mission constitutionnelle du président du conseil des ministres reste distincte, dans tous les cas, de ses fonctions administratives en tant que titulaire d'un département ministériel.

78. Les ministres sont aidés dans l'exercice de leurs fonctions par de nombreux auxiliaires qui, si haut placés que soient quelques-uns d'entre eux, n'ont aucun pouvoir propre de décision. Ils forment, dans chaque ministère, des directions, des divisions, des sections, des bureaux, entre lesquels sont réparties les affaires. Aux termes de l'article 7 de la loi du 23 juillet 1843, cette organisation intérieure, qui était antérieurement réglée par simples décisions ministérielles, ne devait l'être que par ordonnance ou décret. La loi de finances du 20 décembre 1882 (art. 16) a exigé de plus que ces décrets fussent délibérés en assemblée générale du conseil d'État, et qu'à partir du 1er janvier 1884 l'administration centrale de chaque ministère fût fixée par un règlement d'administration publique inséré au *Journal officiel*. Ce texte ajoute « qu'aucune modification ne pourra être apportée que « dans la même forme et avec la même publicité ».

En outre, les branches principales des services publics sont confiées à des agents spéciaux organisés hiérarchiquement et formant des administrations particulières qui dépendent des divers ministères, comme chacune des régies du ministère des finances. Enfin, il existe près de chaque ministère un nombre plus ou moins important de conseils ou comités administratifs ou consultatifs destinés à éclairer le ministre de leurs délibérations et à préparer quelques-uns de ses actes.

C'est la réunion de tous ces auxiliaires de chaque ministre qui constitue l'administration centrale de son ministère. Elle est ainsi nommée parce que c'est d'elle, dans la mesure de compétence de chacun des départements ministériels, que part la direction administrative pour l'application des lois d'intérêt général dans tout le pays.

79. Près des ministres, qui sont aussi appelés *ministres secrétaires d'État*, peuvent se trouver des *sous-secrétaires d'État* pris comme eux dans le Sénat ou la Chambre des députés (L. organique du 30 novembre 1875, art. 8). Participant à leur rôle politique, nommés également par décrets, leur présence dans un département ministériel ne doit pas faire échec au principe de l'unité d'action. Il y a eu longtemps, dans la plupart des ministères depuis 1871, plusieurs sous-secrétaires d'État. Cette institution, très contestée, est abandonnée. Elle amenait une perversion du régime parlementaire, était contraire au principe de l'unité d'action entre les mains du ministre seul responsable, et pouvait constituer un excès de centralisation, comme le fit le décret du 29 décembre 1879 fixant les attributions d'un sous-secrétaire d'État au ministère des finances. Dans une constitution qui permet à tout ministre l'entrée de deux Chambres, cette institution d'origine anglaise n'a pas de raison d'être déduite des principes. Un décret du 23 mai 1896 a toutefois chargé un sous-secrétaire d'État du service des postes et télégraphes. Il peut y avoir aussi des *secrétaires généraux* des ministères, choisis en dehors du Parlement, parmi les hommes spéciaux. Les uns et les autres, en vertu du double principe de la responsabilité du ministre et de l'unité d'action, devaient demeurer des auxiliaires du ministre et des agents d'exécution sans pouvoir propre, ou n'agissant qu'en vertu de sa délégation. L'expérience n'a guère été plus favorable à la seconde institution qu'à la première, bien qu'elle ne présente pas les mêmes dangers.

80. Les ministres ont deux sortes d'attributions comme administrateurs : des attributions spéciales propres à chaque dépar-

tement ministériel, et des attributions générales communes à chacun d'eux. Les premières, variant d'un ministère à l'autre, sont indiquées par la dénomination même de chaque ministère et rentrent dans sa spécialité. Les dernières, présentant un caractère général, sont le *contre-seing*, l'*administration* et le *contrôle*.

81. Le contre-seing des actes du pouvoir exécutif par les ministres tient à la fois à leurs fonctions gouvernementales et à leurs fonctions administratives. Il était obligatoire sous les chartes et constitutions, de 1791 jusqu'en 1852 ; l'usage s'en était également conservé depuis, malgré le silence de la constitution du 14 janvier 1852. Cet usage était même confirmé, bien avant les réformes constitutionnelles ultérieures, par le décret du 22 janvier 1852. Le contre-seing n'a donc jamais cessé d'exister. La loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics (art. 3), consacre cette règle. Le contre-seing ministériel est une conséquence nécessaire de la responsabilité des ministres et de l'irresponsabilité du président de la République, consacrées par l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. En outre, le contreseing certifie la signature du chef de l'État, et constate que l'acte est conforme aux règles de la branche d'administration confiée au ministre qui contresigne. Il manifeste enfin la participation des ministres à tous les actes du président de la République.

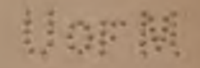
82. L'article 54 de la Constitution de l'an VIII disposait que « les ministres procurent l'exécution des lois et des règlements « d'administration publique ». Cette définition des attributions administratives des ministres est encore vraie, à condition de la compléter par ces mots : « et de tous autres actes du pouvoir « exécutif ». Chaque ministre, dans son département, est le délégué immédiat et exclusif du chef de l'État, au-dessous duquel il forme le second degré hiérarchique de l'administration active. Sa sphère d'activité embrasse également tout le pays, avec cette différence, déjà signalée, qu'elle est restreinte aux services publics composant son département ministériel. Les ministres

accomplissent leur mission d'administrateurs de deux manières : 1° en procurant l'action administrative, 2° en agissant eux-mêmes.

La procuration d'action, de la part d'un supérieur hiérarchique, consiste à faire agir ses surbordonnés au moyen de la correspondance directe. Le ministre leur donne des *ordres*, leur adresse des *instructions* circulaires ou individuelles, et rend sur les questions de service des *décisions*. Ces diverses mesures administratives ne lient que les agents de l'administration. Ce ne sont pas des actes opposables aux administrés. Ils n'ont qu'une autorité doctrinale à leur encontre, et ne peuvent jamais être l'objet d'un recours gracieux ou contentieux. Mais, selon la distinction déjà indiquée [n° 72] entre l'intérêt froissé et le droit violé, les administrés pourront former l'un ou l'autre de ces recours contre l'acte contenant l'application à eux faite de l'ordre, de l'instruction ou de la décision du ministre.

Par de véritables actes administratifs, selon la théorie des actes de l'administration française ci-dessus exposée [nos 64 à 73], qui reçoivent plus particulièrement le nom d'*arrêtés ministériels*, le ministre exerce directement son action sur les administrés. Ces arrêtés à ce titre, sont des *actes administratifs proprement dits*, individuels et spéciaux, présentant tous les caractères ci-dessus décrits [nos 68 à 72]. Le ministre fait également acte d'administrateur lorsqu'il statue sur l'appel que les citoyens ont toujours le droit de former devant lui contre les actes de ses inférieurs immédiats ; le ministre connaît en effet des actes de ses surbordonnés comme administrateur et non comme juge. L'article 6 du décret du 25 mars 1852 et l'article 7 du décret du 13 avril 1861 sur la décentralisation administrative, n'ont fait que maintenir cette règle générale que doit respecter toute décentralisation administrative bien entendue ; mais de même que du préfet on peut appeler au ministre, du ministre on peut appeler au pouvoir exécutif.

Les ministres, ainsi que nous l'avons vu déjà, accomplissent aussi des actes de gestion (contractuels ou de procédure) comme représentants légaux de la personnalité civile de l'État. A ce titre ils passent des traités au nom de l'État avec les particuliers



pour assurer les divers services compris dans leurs départements. C'est aussi à ce titre que chaque ministre plaide, au nom de l'État, devant le conseil d'État, dans les affaires contentieuses relatives aux services de son département.

A son double titre de représentant de l'État, puissance publique et personne civile, chaque ministre est l'ordonnateur supérieur des dépenses comprises dans son département ministériel et le liquidateur des parties de la dette publique qui s'y réfèrent.

83. Nous avons déjà dit [n° 64] que les ministres ne font pas de règlements, mais qu'ils préparent, proposent et contresignent les règlements du président de la République. De même ils interviennent par l'exercice de leur droit de contrôle, direct, sur les règlements préfectoraux, et indirect, par les préfets, sur les règlements municipaux. Ce n'est pas là une autorité d'action et le mot de contrôle est exact, car le pouvoir du ministre est borné, dans ce cas, à la faculté d'opposition. Son approbation est nécessaire au règlement préfectoral. Il peut la refuser, sans avoir le droit de modifier. Le pouvoir exécutif réglemente pour tout l'État, le préfet pour son département, le maire pour sa commune : il n'y a pas de place pour l'autorité réglementaire du ministre. Ce droit de contrôle suffit pour lui permettre de veiller à la conciliation de l'ordre local avec l'ordre général, et d'assurer l'unité administrative du pays au point de vue de l'action réglementaire. De même le contreseing et la responsabilité ministérielle suffisent à assurer la participation des ministres aux règlements émanés du chef de l'État.

La loi sur la police des chemins de fer présente, suivant nous, une application remarquable, bien que contestée, de cette règle qui refuse aux ministres l'exercice direct du droit de faire des règlements.

§ III. — Conseil d'État.

84. Définition, rôle et attributions générales du conseil d'État.
85. Ses origines dans l'ancien *conseil du roi* et le conseil d'État de l'an VIII.
86. Son histoire de 1814 à 1872; comparaison avec l'institution actuelle.



84. Le conseil d'État présente l'application la plus élevée du principe, qui, à chaque degré de la hiérarchie, place la délibération confiée à des conseils administratifs, à côté de l'action administrative remise à des agents uniques. C'est surtout à ce titre qu'en matière d'administration pure le conseil d'État fonctionne près du chef de l'État et des ministres, et qu'indépendamment et au dessus des divers conseils ou comités consultatifs attachés à chaque ministère, il complète l'administration centrale.

Le conseil d'État, en outre de sa participation à la confection des lois qui appartient au droit constitutionnel et fait de lui 1° un conseil de gouvernement, est de plus 2° un grand conseil d'administration (ce n'est que sous ce point de vue qu'il doit être considéré dans ce chapitre), et 3° la plus haute des juridictions administratives en matière contentieuse.

Ce triple caractère du conseil d'État est consacré par les articles 8 et 9 de la loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du conseil d'État. La loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 [nº 38]

a développé implicitement, dans son article 6. l'article 8 de la loi de 1872, en permettant au gouvernement de prendre des commissaires pour la défense de tous les projets de loi, dans le conseil d'État comme ailleurs. En outre, l'article 4 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 (nos 38, 86 et 87) a consacré constitutionnellement l'existence du conseil d'État.

L'antithèse des articles 8 et 9 montre que le conseil d'État continue à n'avoir pas de pouvoir propre en matière administrative; il ne fait que *donner son avis*, et le pouvoir exécutif décide. Il reçoit au contraire de la grave disposition de l'article 9, qui fait ainsi disparaître la fiction légale de la justice retenue, le droit de statuer souverainement sur le contentieux administratif. D'autre part, il n'a plus le jugement des conflits d'attributions entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. La loi du 13 juillet 1879, relative au conseil d'État, a laissé intactes ces dispositions fondamentales de la loi du 24 mai 1872.

Le conseil d'État donne son avis : 1° sur les projets de loi d'initiative parlementaire que l'assemblée nationale (*actuellement chaque Chambre*) juge à propos de lui envoyer; 2° sur les projets de loi préparés par le gouvernement, et qu'un décret spécial ordonne de soumettre au conseil d'État; 3° sur les projets de décret et, en général, sur toutes les questions qui lui sont soumises par le président de la République ou par les ministres. Il est appelé nécessairement à donner son avis sur les règlements d'administration publique et sur les décrets en forme de règlements d'administration publique. Il exerce, en outre, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, toutes les attributions qui étaient conférées à l'ancien conseil d'État par les lois ou règlements qui n'ont pas été abrogés. Des conseillers d'État peuvent être chargés par le gouvernement de soutenir devant l'assemblée les projets de loi qui ont été renvoyés à l'examen du conseil (Loi du 24 mai 1872, portant *réorganisation du conseil d'État*; titre II : *Fonctions du conseil d'État*; art. 8). — Le conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative, et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoirs formées contre les actes des diverses autorités administratives (art. 9).

85. Le conseil d'État a une double origine. Par l'une, l'ancien *conseil du roi*, il est une de nos plus antiques institutions. Par l'autre, le conseil d'État de l'an VIII, qui a mis l'ancien corps en harmonie avec le nouveau droit public de la France, il est devenu non seulement, comme autrefois, l'une des plus grandes, mais

aussi l'une des plus vitales institutions du pays, survivant à chaque commotion politique, sinon dans son personnel, du moins dans son organisme, et se conciliant parfaitement avec les règles du régime parlementaire, bien qu'occupant une place plus considérable en l'absence de ce régime.

En 1789, le conseil du roi, qui avait subi des vicissitudes et des changements divers, était divisé, bien qu'il fût un et indivisible, en cinq *conseils royaux* : le *conseil des affaires étrangères* (ou *conseil d'en haut*, dit aussi le *conseil d'État*), le *conseil des dépêches*, le *conseil des finances*, le *conseil du commerce*, le *conseil privé* ou *conseil des parties*. Par les quatre premiers, l'ancien conseil du roi correspond aux conseils d'État modernes, divisés en comités ou sections; mais par le dernier de ces conseils royaux, il correspond à la cour de cassation de nos jours. Dans un régime qui n'admettait ni la division des pouvoirs, ni la séparation des autorités, il était logique qu'il présentât la réunion du législatif et de l'exécutif, de l'administratif et du judiciaire. En toutes matières, du reste, le conseil, dépouillé de pouvoir propre, auxiliaire du roi, ne faisait que préparer les actes du roi, qui était *toujours réputé présent en son conseil.* En 1789, le conseil du roi se composait de 30 conseillers d'État, dont 3 d'église, 3 d'épée et 24 de robe, de 80 maîtres des requêtes, et des ministres secrétaires d'État présidents des divers conseils royaux, ainsi que de ministres d'État ayant entrée au conseil des affaires étrangères.

Bien que l'Assemblée constituante ait employé [*voir* n° 483] le mot de conseil d'État, elle eut le tort de supprimer l'institution elle-même avec l'ancien conseil du roi; et la solution de continuité s'est prolongée jusqu'en 1800.

Le conseil d'État apparaît alors dans la constitution consulaire du 22 frimaire de l'an VIII et le règlement du 6 nivôse de la même année, avec un degré de force considérable. Auxiliaire du pouvoir exécutif, préparant la plupart de ses actes d'administration, rendant la justice administrative, rédigeant sous l'autorité du premier Consul toutes les lois, les soutenant devant le pouvoir législatif, y ajoutant les règlements nécessaires à leur exécution, rendant même des avis interprétatifs obligatoires comme la

loi elle-même, le conseil d'État de l'an VIII s'est illustré par l'œuvre immense de la codification des lois françaises et de la rédaction des grandes lois d'organisation administrative, religieuse et judiciaire de la France.

86. Ce grand corps, actuellement organisé par les lois des 24 mai 1872 et 13 juillet 1879, diffère du conseil d'État du Consulat et du premier Empire, en ce qu'il ne peut pas être exclusivement investi comme lui, indépendamment de ses attributions administratives et contentieuses, de la préparation, de la rédaction officielle, de l'amendement des projets de loi, ainsi que de leur défense au sein des assemblées. Il ne fait qu'y participer dans la mesure déterminée par l'article 8, ci-dessus rapporté [n° 84]. Il en diffère aussi, comme tous les autres conseils d'État, en ce qu'il n'a pas comme lui l'interprétation législative par voie d'autorité, rendue depuis 1814 au pouvoir législatif. Seul, il doit la posséder en vertu du principe de la séparation des pouvoirs.

Le conseil d'État actuel diffère des conseils d'État organisés, dans le silence des chartes, en 1814 et en 1830, surtout du premier dépouillé de presque toute attribution de l'ordre législatif et constitutionnel. « Sous la Restauration (dit un des docu-« ments officiels cités n° 100), le conseil d'État, dont la Charte n'a-« vait pas consacré l'existence, même par une simple mention, « et qui n'avait pas recouvré sans contestation ses anciennes « attributions en matière administrative, n'eut plus aucun rôle « politique et ne fut que rarement appelé à donner son avis « sur les projets de loi. La Monarchie de Juillet mit à profit les « lumières du conseil d'État pour la préparation des projets de « loi d'intérêt local relatifs aux affaires des départements et des « communes et de plusieurs projets d'intérêt général; aussi « la loi du 19 juillet 1845 énumérait, parmi les attributions « du conseil, l'étude des projets de loi qui lui étaient renvoyés « par le gouvernement. »

La constitution du 4 novembre 1848 rendit au conseil d'État, organisé par elle, une partie de ses attributions législatives, sans lui rendre aucune participation à la défense des projets de loi

devant les chambres, qui avait illustré le conseil d'État de 1800 à 1810. Le conseil d'État actuel, créé par la loi du 24 mai 1872, diffère du conseil d'État de 1848 en ce que l'article 8 *in fine* [reproduit n° 84], et l'article 6 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 [n° 38], lui confèrent aujourd'hui cette double attribution, bien que limitée aux cas déterminés. Sous deux autres rapports, ce conseil d'État ressemble à celui de 1848 : en ce qu'il possède comme lui, en matière contentieuse, un pouvoir propre dont le conseil d'État moderne, créé en 1800, aussi bien que l'ancien conseil du roi, n'a été investi à aucune autre époque de son histoire; en outre, comme le conseil d'État de 1848, il est privé de la préparation du jugement des conflits, qui, sous tous les autres régimes, a appartenu au conseil d'État. Ces points de ressemblance entre le conseil d'État de 1848 et celui de 1872 sont naturels, puisque ces deux conseils d'État sont également appropriés à la forme républicaine du gouvernement de ces deux époques. Il existait entre eux une autre ressemblance, d'après la loi du 24 mai 1872 (art. 3) qui réservait au pouvoir législatif l'élection des conseillers d'État en service ordinaire; mais la loi constitutionnelle du 25 février 1875 (art. 4) a judicieusement rattaché le conseil d'État, par le droit de nomination de ses membres, au pouvoir exécutif dont il est l'auxiliaire.

Enfin, si l'on compare le conseil d'État actuel au conseil d'État organisé par la constitution de 1852, on voit qu'il en diffère sous les deux rapports qui le rapprochent de celui de 1848, que son personnel, bien qu'augmenté par la loi du 13 juillet 1879, est cependant moins nombreux, et que, dans son ensemble, il a moins d'attributions. Le document déjà cité, comparant les diverses périodes, constatait que « la constitution du 14 janvier 1852 et les décrets organiques de cette constitution conféraient au conseil d'État d'alors, des attributions plus considérables que celles qui lui avaient été données jusque-là, même sous le premier Empire ». Le conseil d'État de la loi de 1872 présente au contraire, sauf les deux points ci-dessus signalés, moins de dissemblances avec le conseil d'État de la constitution du 21 mai 1870, dans laquelle la situation du conseil se conciliait aussi avec le régime

parlementaire et l'initiative législative appartenant au gouvernement et aux deux chambres.

87. Le conseil d'État réorganisé par la loi du 13 juillet 1879 se compose de quatre catégories de fonctionnaires. Déjà il en était ainsi d'après la loi du 24 mai 1872; la loi de 1879 a augmenté le nombre des membres du conseil, qui est encore manifestement insuffisant.

Le conseil d'État se compose : 1° de 32 conseillers d'État en service ordinaire; 2° de 18 conseillers en service extraordinaire; 3° de 30 maîtres des requêtes; 4° de 36 auditeurs, savoir : 12 de première classe et 24 de seconde classe (Loi du 13 juillet 1879, *relative au conseil d'Etat*, art. 1er).

1° Les *conseillers d'État en service ordinaire*, dont le nombre est fixé à trente-deux par l'article 1er de la loi du 13 juillet 1879, sont nommés par décrets rendus en conseil des ministres (L. c. 25 février 1875, art 4). Ils forment la partie essentielle et fondamentale du conseil d'État. Lorsque des augmentations de personnel sont jugées indispensables, c'est là surtout qu'elles doivent être faites. Les conseillers d'État en service ordinaire ont voix délibérative dans toutes les formes de délibération du conseil, excepté ceux appelés après trois ans d'exercice à occuper une fonction publique sans sortir des cadres du conseil et qui n'ont plus voix délibérative que dans les affaires du ministère auquel leurs fonctions extérieures les rattachent. Les députés et sénateurs, même démissionnaires, ne peuvent être nommés conseillers d'État pendant les six mois qui suivent leur démission. Les conseillers d'État en service ordinaire sont révocables dans la même forme en laquelle ils ont été nommés, par décrets rendus en conseil des ministres (L. c. 25 février 1875, art. 4).

Un décret du 7 octobre 1870, relatif aux membres de la commission provisoire chargée de remplacer le conseil d'État, du 19 septembre 1870 jusqu'à l'installation du nouveau conseil nommé en vertu de la loi du 24 mai 1872, avait posé avec raison le principe de l'assimilation du traitement des conseillers d'État avec celui des conseillers à la cour de cassation. Mais le chiffre de 16,000 francs a été inscrit aux budgets au lieu de celui de 18,000

traitement des conseillers à la cour de cassation ; le relèvement à ce chiffre a été vainement demandé aux commissions du budget.

2° Les *conseillers d'État en service extraordinaire*, sont au nombre de dix-huit d'après la loi du 13 juillet 1879 (art. 1). Ce nombre est insuffisant en raison de l'augmentation des ministères; un projet de loi du 19 mars 1887 avait déjà proposé de l'élever à vingt. Ces conseillers, nommés par décrets, sont choisis parmi les hauts fonctionnaires de l'ordre administratif où judiciaire; ils perdent leur titre de conseiller d'État, de plein droit, dès qu'ils cessent d'appartenir à l'administration active (L. 24 mai 1872, art. 5). Ils ont voix délibérative, soit à l'assemblée générale, soit aux sections, dans les affaires qui dépendent du département ministériel auquel ils appartiennent, et voix consultative dans les autres affaires (art. 11). Ils ne peuvent être attachés à la section du contentieux (art. 10). Ils ne reçoivent aucun traitement en tant que conseillers d'État.

3° Les *maîtres des requêtes*, au nombre de trente (L. 13 juillet 1879, art. 1), ont voix consultative dans toutes les affaires, et voix délibérative dans celles dont ils font le rapport, tant à l'assemblée générale qu'à leurs sections (L. 24 mai 1872, art. 11). Ils sont nommés par décrets, après des présentations du vice-président et des présidents de section, et ne peuvent être révoqués que par un décret individuel, et après avis des présidents (art. 5). Le traitement des maîtres des requêtes est de 8,000 fr. Quatre maîtres des requêtes remplissent au contentieux les fonctions de commissaires du gouvernement.

4° Les *auditeurs*, au nombre de trente-six (L. 13 juillet 1879, art. 1er), sont divisés en deux classes, la première de douze auditeurs et la seconde de vingt-quatre. Ils ont voix délibérative à leur section, et voix consultative à l'assemblée générale, seulement, dans les deux cas, dans les affaires dont ils sont les rapporteurs (L. 24 mai 1872, art. 11 § 3).

Il résulte des chiffres qui précèdent que le service ordinaire, qui est le véritable conseil d'État, compte aujourd'hui, d'après la loi du 13 juillet 1879, 98 membres : 32 conseillers d'État, 30 maîtres des requêtes et 36 auditeurs. Sous la charte de 1830, la loi

du 19 juillet 1845 avait admis 108 membres; sous la constitution de 1848, la loi du 3 mars 1849 les avait réduits à 88; sous la constitution de 1852, leur nombre s'élevait à 170 : 50 conseillers d'État, 40 maîtres des requêtes et 80 auditeurs; un décret du 3 novembre 1869 avait réduit à 48 le nombre de ces derniers. Enfin, en dernier lieu, la loi du 24 mai 1872 n'admettait que 76 membres du service ordinaire : 22 conseillers d'État, 24 maîtres de requêtes, et 30 auditeurs; jamais le service ordinaire n'avait été aussi peu nombreux pour une tâche aussi considérable. C'est ce qui a rendu nécessaire la loi du 13 juillet 1879 et appelle encore de nouvelles augmentations, qu'il serait peu judicieux de ne faire que dans le personnel inférieur du conseil.

88. Les dispositions suivantes des lois du 24 mai 1872 et du 1er août 1874 sont relatives aux conditions d'âge et aux incompatibilités propres aux diverses classes de fonctionnaires du conseil d'État. Nous faisons observer que l'article 6 *in fine* de la loi de 1872 est modifié par la loi du 1er juillet 1887, relative aux auditeurs (n° 90). A ces dispositions, nous ajoutons l'article 3 de la loi du 13 juillet 1879, permettant d'investir temporairement de fonctions publiques les membres du service ordinaire du conseil d'État.

Nul ne peut être nommé conseiller d'État, s'il n'est âgé de trente ans accomplis; maître des requêtes, s'il n'est âgé de vingt-sept ans; auditeur de deuxième classe, s'il a moins de vingt-et-un ans et plus de vingt-cinq; auditeur de première classe, s'il a *moins de vingt-cinq ans et plus de trente ans* (L. 24 mai 1872, art. 6). — Est supprimé le minimum de vingt-cinq ans d'âge exigé par l'article 6 de la loi du 24 mai 1872, des auditeurs de deuxième classe pour être nommé à la première (L. 1er août 1487, art. 2). — Les fonctions de conseiller en service ordinaire et de maître des requêtes sont incompatibles avec toute fonction publique salariée. Néanmoins, les officiers généraux ou supérieurs de l'armée de terre et de mer, les inspecteurs et ingénieurs des ponts et chaussées, des mines et de la marine, les professeurs de l'enseignement supérieur, peuvent être détachés au conseil d'État. Ils conservent, pendant la durée de leurs fonctions, les droits attachés à leurs positions, sans pouvoir toutefois cumuler leur traitement avec celui de conseiller d'État. Les fonctions de conseiller, de maître des requêtes, sont incompatibles avec celles d'administrateur de toute compagnie privilégiée ou subventionnée. Les conseillers d'État et les maîtres des requêtes, lorsqu'ils quittent leurs fonctions, peuvent être nommés conseillers ou maîtres des requêtes honoraires. Est supprimé le titre d'auditeur et de maître des requêtes en service extraordinaire (L. 24 mai 1872, art. 7). — Les con-

seillers d'État en service ordinaire, maîtres des requêtes et auditeurs de première classe, après trois années depuis leur entrée au conseil d'État, pourront, sans perdre leur rang au conseil, être nommés à des fonctions publiques, pour une durée qui n'excédera pas trois ans. Le nombre des membres du conseil ainsi nommés à des fonctions publiques ne pourra excéder le cinquième du nombre des conseillers, maîtres des requêtes et auditeurs. Pendant ces trois années, ils ne seront pas remplacés. Les traitements ne pourront être cumulés. Les conseillers et maîtres des requêtes qui seront remplacés dans leurs fonctions pourront obtenir le titre de conseillers et de maîtres des requêtes honoraires. Les auditeurs de première classe, remplacés dans leurs fonctions, pourront être nommés maîtres des requêtes, s'ils comptent huit ans de fonctions au conseil d'État (Loi du 13 juillet 1879 *relative au conseil d'État*, art. 3).

89. Le président du conseil d'État est le garde des sceaux, ministre de la justice; il préside l'assemblée générale et, lorsqu'il le juge convenable, les sections administratives, à l'exclusion de la section du contentieux (L. 24 mai 1872, art. 4 et 10). Il y a un vice-président et cinq présidents de sections nommés par décrets du pouvoir exécutif parmi les trente-deux conseillers d'État du service ordinaire (L. 1872, art. 4 et 10; L. 1er août 1874, art. 1er; L. 13 juillet 1879, art. 4). Un secrétaire général du conseil d'État, qui a rang et titre de maître des requêtes, est placé à la tête des bureaux du conseil; un secrétaire spécial est attaché au contentieux; l'un et l'autre sont nommés par décrets sur la présentation des présidents, et révocables après leur avis (L. 1872, art. 1 et 5).

Les ministres ont rang et séance à l'assemblée générale du conseil d'État et aux sections administratives; chacun y a voix délibérative pour les affaires qui dépendent de son ministère.

Le garde des sceaux, président du conseil d'État, a toujours voix délibérative, dans toutes les affaires, aussi bien dans les sections administratives qu'à l'assemblée générale, lorsqu'il les préside (L. 1872, art. 2).

90. La situation des auditeurs a été, depuis la loi du 13 juillet 1879, qui a fixé le nombre des auditeurs de 1re et de 2e classe [n° 87], l'objet d'importantes modifications favorables à l'institution. De nombreuses dispositions de lois antérieures, et spécialement l'article 5 § 6 de la loi du 24 mai 1872 et une loi du 10

août 1876, ont été abrogées et remplacées par une loi du 23 mars 1880 et par une autre loi du 1er juillet 1887 relatives aux auditeurs de deuxième classe au conseil d'État.

Les auditeurs de 1re classe avaient seuls un traitement (4000 fr.); les auditeurs de 2e classe n'avaient aucun traitement; la loi du 23 mars 1880 leur a très justement alloué, après une année de service, un traitement que la loi de finances a fixé à 2000 francs.

La durée des fonctions des auditeurs de 1re classe est illimitée; mais il doit en être autrement pour ceux de 2e classe. Or ces utiles fonctionnaires, nommés au concours, accomplissaient au conseil d'État un stage de quatre années, au bout desquelles, s'ils n'étaient pas nommés de première classe, ils sortaient du conseil d'État sans être assurés d'aucun emploi. Pendant une période de 13 ans, de 1872 à 1886, 185 auditeurs de seconde classe ont passé par le conseil d'État, dont 20 sont restés sans emploi. Cette perspective d'un noviciat laborieux pouvant aboutir à un résultat négatif était à la fois peu juste et contraire à l'intérêt bien entendu du recrutement. C'est aux inconvénients de cette situation que la loi du 1er juillet 1887 a eu pour objet de pourvoir. Elle rend plus grandes les chances des auditeurs de la seconde classe de passer dans la première, et, pour ceux qui n'y réussissent pas, elle ouvre des perspectives d'emplois conformes à leurs aptitudes et à leurs services.

La limite de quatre années fixée pour les fonctions d'auditeur de deuxième classe au conseil d'État, pour l'article 5 § 6 de la loi du 24 mai 1872, est portée à huit années (L. 1er juillet 1887, *relative aux auditeurs de 2e classe au conseil d'Etat*, art. 1). — La limite d'âge pour la nomination aux fonctions d'auditeur de première classe au conseil d'État, fixée à trente ans par l'article 6 de la loi du 24 mai 1872, est portée à trente-trois ans, qui seront comptés au 1er janvier de l'année de la nomination (art. 2). — Chaque année, le gouvernement fera connaître par une décision prise en conseil des ministres et insérée au *Journal officiel*, dans le mois de janvier, les fonctions qui seront mises à la disposition des auditeurs de deuxième classe qui auront au moins quatre ans de services. Ces fonctions seraient les suivantes : commissaire du gouvernement près le conseil de préfecture de la Seine; secrétaire général d'une préfecture de 1re ou 2e classe; sous-préfet de 1re ou 2e classe; substitut dans un tribunal de 2e classe (art. 3). — Chaque année, s'il y a lieu, un concours sera ouvert, dans le mois de décembre, pour la nomination d'autant d'auditeurs de deuxième classe qu'il y aura de places vacantes. Les auditeurs nommés à la suite

de ce concours entreront en fonctions le 1er janvier (art. 4). — L'article 5 § 6 de la loi du 25 mai 1872, la loi du 10 août 1876, et toutes les dispositions contraires à la présente loi sont abrogés (art. 5).

91. Les auditeurs de 1re classe sont nommés par décret du président de la République, parmi les auditeurs ou anciens auditeurs de 2e classe après quatre années de service, sans nouveau concours, sur présentations du vice-président et des présidents du conseil d'État (L. 13 juillet 1879, art. 2). L'institution du concours n'est conservée que pour les auditeurs de 2e classe.

La loi du 24 mai 1872 (art. 5) n'avait pas admis cette distinction très rationnelle, contrairement à la règle suivie de 1852 à 1870, mais conformément à celle de 1848. Cette loi remettait purement et simplement en vigueur, pour le concours à l'auditorat de la première classe, le règlement du 9 mai 1849, malgré les inconvénients de son article 20; la loi du 1er août 1874 (art. 3) avait modifié sous ce rapport celle de 1872, et un nouveau règlement du 12 août 1874 avait été rendu pour le concours de l'auditorat de première classe. Mais la loi du 13 juillet 1879 a supprimé le concours pour les auditeurs de première classe, en réglant les conditions de leur nomination par décret. Le concours a surtout sa raison d'être pour l'entrée dans cette carrière, par l'auditorat de deuxième classe.

La loi du 23 mars 1880, en raison des nombreuses vacances produites par l'application de la loi du 13 juillet 1879 dans le personnel des auditeurs de deuxième classe, avait devancé l'époque normale des concours pour remplir les cadres.

Il faut remarquer enfin que la réunion du vice-président du conseil d'État et des présidents de sections, chargée par l'article 7 de l'ancien règlement de 1849 et l'article 7 du règlement du 14 octobre 1872, d'arrêter la liste des candidats à l'auditorat, constitue une autorité administrative dont les décisions sont soumises à la règle du recours au conseil d'État au contentieux pour excès de pouvoir et pour incompétence (C. d'Ét. 21 mars 1873. *Trubert* c. *Marquès di Braga ;* Lebon, 73, p. 271).

Décret du 14 octobre 1872, portant règlement du concours pour la nomination des auditeurs de DEUXIÈME CLASSE *au conseil d'État* (promulgué au

Journal officiel du 15 octobre 1872, inséré au *Bulletin des lois*, n° 109, page 381). — Le président de la République française, vu l'article 5 § 6 de la loi du 24 mai 1872, sur le conseil d'État; le conseil d'État entendu; Décrète : — Titre Ier ; *Annonce du concours et formation de la liste des candidats.* — Art. 1er. Pour la première nomination des auditeurs au conseil d'État et pour les nominations ultérieures aux places qui deviendront vacantes, le président du conseil d'État indiquera, par un arrêté, le nombre des places à mettre au concours, et déterminera l'époque à laquelle le concours devra s'ouvrir. — Art. 2. L'arrêté du président du conseil d'État sera inséré au *Journal officiel* avec le texte des articles, 4, 5, 6, 7 et 11 du présent règlement et adressé immédiatement aux préfets des départements, ainsi qu'aux recteurs des académies. — Art. 3. Le délai entre l'insertion de l'arrêté au *Journal officiel* et le jour fixé pour l'ouverture du concours sera de deux mois. Dans le cas où des places deviendraient vacantes pendant cet intervalle, elles pourront être ajoutées, par un nouvel arrêté pris avant l'ouverture du concours, au nombre de celles précédemment indiquées. — Art. 4. Les aspirants se feront inscrire au secrétariat du conseil d'État dans les vingt jours à partir de l'insertion de l'arrêté au *Journal officiel;* ils déposeront au secrétariat leur acte de naissance, ainsi que les pièces justificatives des conditions énoncées dans l'article suivant. Les aspirants auront aussi la faculté de se faire inscrire et de produire les pièces au secrétariat de la préfecture de leur résidence, dans le même délai. La liste des inscriptions et les pièces seront transmises, dans les dix jours, par les préfets, au secrétariat du conseil d'État.— Art. 5. Nul ne pourra se faire inscrire en vue du concours : 1° s'il n'est Français jouissant de ses droits; 2° s'il a, au 1er janvier de l'année du concours, moins de vingt et un ans ou plus de vingt-cinq ans; 3° s'il ne produit soit un diplôme de licencié en droit, ès sciences ou ès lettres, obtenu dans une des facultés de l'Etat, soit un diplôme de l'école des chartes, soit un certificat attestant qu'il a satisfait aux examens de sortie de l'école polytechnique, de l'école nationale des mines, de l'école nationale des ponts et chaussées, de l'école centrale des arts et manufactures, de l'école forestière, de l'école spéciale militaire ou de l'école navale, soit un brevet d'officier dans les armées de terre et de mer; 4° s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations imposées par la loi du 27 juillet 1872 [1] sur le recrutement de l'armée et notamment, dans le cas où il aurait contracté un engagement conditionnel d'un an [2], aux obligations imposées par l'article 56 de ladite loi. — Art. 6. La liste des inscriptions sera close par le secrétaire général du conseil d'État cinq jours après l'expiration du délai fixé par l'article 4 pour l'envoi des pièces. — Art. 7. La liste des candidats qui seront admis à concourir sera dressée et arrêtée définitivement par le vice-président du conseil d'État, assisté des présidents de sections. Cinq jours au moins avant l'ouverture du concours, elle sera déposée au secrétariat du conseil d'Etat, où toute personne pourra en prendre communication. = Titre II : *Organisation du jury.* — Art. 8 (*modifié* par le décret du

[1] Actuellement par la loi du 15 juillet 1889 [nos 895 à 963].
[2] Actuellement aboli.

19 février 1878). Le jury du concours se composera de trois conseillers d'État, dont un faisant les fonctions de président, et de deux maîtres des requêtes choisis par le président du conseil d'État. Le président du jury aura la direction et la police du concours; il aura voix prépondérante, en cas de partage, sauf pour la nomination des candidats. — Art. 9. Le nombre des juges présents jusqu'à la fin des épreuves ne pourra être moindre de trois. — Art. 10. Il sera dressé procès-verbal de chaque séance, et le procès-verbal sera signé par chacun des juges. = Titre III : *Matière des épreuves*. — Art. 11. Les épreuves du concours porteront : 1° sur les principes du droit politique et constitutionnel français; 2° sur les principes généraux du droit des gens; 3° sur les principes généraux du droit civil français et l'organisation judiciaire de la France; 4° sur l'organisation administrative et sur les matières administratives indiquées dans le programme joint au présent règlement [1]; 5° sur les éléments de l'économie politique. = Titre IV : *Nature et mode des épreuves*. — Art. 12. Il y aura une épreuve préparatoire et des épreuves définitives.—Art. 13. L'épreuve préparatoire consistera en une composition par écrit sur un sujet relatif à la législation administrative.— Art. 14. Le sujet de composition commun à tous les candidats sera tiré au sort entre trois sujets qui auront été choisis, séance tenante, par le jury, et mis sous enveloppe cachetée. Le tirage au sort sera fait par le président en présence des candidats. — Art. 15. Tous les candidats seront immédiatement renfermés de manière à n'avoir aucune communication avec le dehors. La surveillance sera confiée à l'un des juges désignés par le président du jury. Les candidats ne pourront s'entr'aider dans leur travail, ni se procurer d'autres secours que les lois françaises. Le temps accordé pour la composition sera de six heures. — Art. 16. Les compositions seront faites sur un papier délivré aux candidats, et en tête duquel ils inscriront leurs nom et prénoms. Lors du dépôt de la composition sur le bureau, le juge surveillant placera en tête un numéro d'ordre qui sera répété sur le manuscrit. Les têtes des compositions seront détachées à l'instant et réunies sous une enveloppe cachetée, laquelle ne sera ouverte qu'après l'examen et le jugement. — Art. 17. La liste des candidats admis aux épreuves définitives sera dressée par ordre alphabétique; elle sera déposée au secrétariat général du conseil d'Etat, où les concurrents pourront en prendre communication.— Art. 18. Les épreuves définitives consisteront en une épreuve par écrit et une épreuve orale. — Art. 19. Pour l'épreuve par écrit, les concurrents feront une composition sur un sujet tiré au sort par le président du jury, ainsi qu'il a été dit en l'article 14. Ce sujet, commun à tous les candidats, pourra porter sur les diverses matières indiquées en l'article 11. Il sera donné vingt-quatre heures avant la composition. Les candidats devront rédiger leur travail dans les conditions fixées par l'article 15. Ils ne devront avoir à leur disposition ni notes, ni collection de lois. — Art. 20. Après la remise des compositions, il sera procédé en séance publique à

[1] *Voir* dans le premier appendice, à la fin de cet ouvrage, LE PROGRAMME DÉTAILLÉ DES MATIÈRES ADMINISTRATIVES, pour le concours de l'auditorat de la deuxième classe au conseil d'Etat.

l'épreuve orale. — Art. 21. L'épreuve orale durera trois quarts d'heure. Elle consistera : 1° en une exposition de principes faits par chaque candidat sur une matière tirée au sort; 2° en un examen. L'exposition ne durera pas plus d'un quart d'heure. L'examen portera sur toutes les matières indiquées en l'article 11 ci-dessus. Le sujet de l'exposition, contenu dans une enveloppe cachetée, sur laquelle le président et le candidat apposeront leur signature, sera remis à celui-ci une heure avant le commencement de son épreuve. Les interrogations seront faites par les membres du jury, sans argumentation entre les concurrents. — Art. 22. Dans l'épreuve orale, l'ordre à suivre entre les candidats sera indiqué par un tirage au sort. = Titre V : *Jugement.* — Art. 23. Lorsque les épreuves seront terminées, le président prononcera la clôture du concours et le jury procédera immédiatement, et en séance secrète, à la délibération. — Art. 24. Si, d'après le résultat du concours, le jury estime qu'il n'y a pas lieu à nomination, ou qu'il n'y a pas lieu de nommer à toutes les places vacantes, il en sera fait déclaration en séance publique. — Art. 25. La liste des nominations sera dressée par ordre de mérite. — Art. 26. Le jury pourra faire procéder à une nouvelle épreuve orale entre les candidats qui se trouveraient placés sur le même rang. — Art. 27. Le jugement sera rendu sans désemparer et le résultat du concours proclamé en séance publique. Extrait du procès-verbal, signé par le président et tous les juges, sera transmis immédiatement au président de la République.

92. Le conseil d'État, organisé par les lois du 24 mai 1872 et du 13 juillet 1879, a, comme le conseil d'État de l'époque antérieure, trois modes de délibération. Ils représentent l'ensemble de son organisation, en *Sections*, en *Assemblée générale*, et en *Assemblée du contentieux.*

C'est en *Assemblée du conseil délibérant au contentieux* que le conseil d'État forme toujours, sauf les cas où la section du contentieux et la section temporaire du contentieux sont exceptionnellement autorisées à juger seules, le haut tribunal administratif, dont il sera parlé dans le chapitre consacré à la juridiction administrative (nos 458 à 502).

Nous devons, au contraire, traiter, dans la présente partie de l'ouvrage, des *Sections* et de l'*Assemblée générale du conseil d'État*, investies des attributions administratives du conseil. Elles ne procèdent jamais (sauf la section non administrative du contentieux) en tant que tribunaux administratifs ; elles sont des conseils et non des tribunaux ; à ce titre, les séances de l'assemblée générale et des sections administratives ne sont jamais publiques, et il n'y a pas de débat contradictoire.

93. *Sections.* — La division du conseil d'État en sections a varié avec le nombre des membres du conseil [n° 87] : d'après la législation de 1852 il y avait six sections; la loi de 1872 n'en organisait que quatre, dont trois sections administratives et celle du contentieux. La loi du 13 juillet 1879, dont ce fut l'un des objets principaux, a porté ce nombre à cinq, en ajoutant, comme avant 1871, une section de législation aux sections existantes. A toutes ces époques le pouvoir législatif s'est borné à poser le principe de la division du conseil d'État en six, quatre, ou cinq sections; il décide que l'une est section du contentieux, et qu'une autre est section de législation; mais il laisse au pouvoir exécutif le droit de faire et changer la répartition des services administratifs entre les sections et par suite de dénommer les sections administratives. Un règlement d'administration publique du 2 août 1879, fait en vertu de l'article 4 § 4 de la loi du 13 juillet 1879, a réglé l'ordre intérieur des travaux du conseil en remplaçant le règlement antérieur du 21 août 1872 qu'il n'a modifié que sur quatre points. Ils sont relatifs : 1° aux membres du conseil nommés temporairement à des fonctions publiques et qui n'ont plus voix délibérative que dans les affaires administratives dépendant du département ministériel auquel leurs fonctions extérieures les rattachent, ce qui fait qu'ils cessent d'être de véritables conseillers d'État (art. 3); 2° à la section de législation qui remplit les fonctions de section administrative pour l'examen des affaires de la justice et des relations étrangères (art. 1 § 1), et qui, sans attirer à elle l'examen de tous les projets de loi, peut être réunie, par le ministre ou le vice-président du conseil d'État, aux autres sections (art. 2) ; 3° à la section du contentieux pour laquelle est exigée, dans les cas les plus graves, la présence de cinq membres ayant voix délibérative (art. 21) ; 4° une dernière disposition, relative aux attributions de l'assemblée générale en matière d'acceptation par les personnes civiles de legs universels, résultait d'une appréciation inexacte des questions de droit civil que ce genre de libéralités soulève, et a disparu dans une rédaction nouvelle de l'article 7 de la loi du 13 juillet 1879 [n° 98].

Le conseil d'État est divisé en *quatre* sections (*abrogé*), **dont** ***trois*** **seront** chargées d'examiner les affaires d'administration **pure, et une de** juger les recours contentieux. La section du contentieux **sera composée...** (*abrogé*). **Les présidents** de section sont nommés **par décrets du président** de la République et choisis parmi les conseillers en **service ordinaire. Le** ministre de la justice **a** le droit de présider les sections **hormis la section** du contentieux. Les conseillers en service ordinaire **sont répartis entre les** sections par décrets du président de la République. **Les conseillers en** service **extraordinaire**, les maîtres des requêtes et les **auditeurs sont distribués** entre les sections par arrêtés du ministre **de la justice, suivant les** besoins du service. Les conseillers en service **extraordinaire ne peuvent** pas être attachés à la section du contentieux... **(Loi du 24 mai** 1872, art. 10).

Le conseil d'État est divisé en cinq sections, dont **une section du contentieux** et une section de législation. Les sections sont composées de cinq conseillers d'État en service ordinaire et d'un président, **à l'exception de** la section du contentieux, qui est composée de six **conseillers en service** ordinaire et d'un président. Il y aura un quatrième **commissaire du gouvernement** attaché à cette section. Un règlement **d'administration publique** statuera sur l'ordre intérieur des travaux du conseil, **sur la répartition** des membres et des affaires entre les sections, **sur la nature des affaires** qui devront être portées à l'assemblée générale, **sur le mode de roulement** des membres entre les sections et sur les **mesures d'exécution non** prévues par la présente loi (Loi du 13 juillet 1879, ***relative au conseil d'État***, art. 4).

Les projets et les propositions de loi renvoyés **au conseil d'État soit par** les Chambres, soit par le gouvernement, et les affaires **administratives** ressortissant aux différents ministères, sont répartis **entre les quatre sections** suivantes : 1° section de législation, de la **justice et des affaires** étrangères ; 2° section de l'intérieur, des cultes, de **l'instruction publique** et des beaux-arts ; 3° section des finances, de la **guerre, de la marine et des** colonies ; 4° section des travaux publics, de l'agriculture, du **commerce,** des postes et télégraphes. Les projets et les propositions **de loi, les projets** de règlement d'administration publique et les **affaires administratives concernant** l'Algérie sont examinés par les différentes sections, **suivant la nature** du service auquel ils se rattachent (Décret du **août 1879,** ***portant règlement intérieur du conseil d'État***, art. 1er). — **Le ministre de la justice** ou le vice-président du conseil d'État pourra **toujours réunir à la section** compétente soit la section de législation, soit telle **autre section qu'il** croira devoir désigner (art. 2). — Les conseillers d'État, **maîtres des requêtes** et auditeurs de 1re classe qui sont nommés **à des fonctions publiques**, conformément à l'article 3 de la loi du **13 juillet 1879, ont entrée à** la section administrative à laquelle ils appartiennent et **à l'assemblée générale**. Toutefois, les conseillers d'État ainsi nommés **à des fonctions publiques** ne peuvent prendre part aux travaux du conseil, **que dans les conditions** prévues pour les conseillers d'État en **service extraordinaire, par** l'article 11 de la loi du 24 mai 1872 (art. 3). — Les **30 maîtres des requêtes**, les 12 auditeurs de 1re classe et les 24 auditeurs de **2e classe sont ré-**

partis ainsi qu'il suit dans les sections... [nº 94 8º] (art. 4). — Tous les trois ans, il peut être procédé à une nouvelle répartition des conseillers d'État et des maîtres des requêtes entre les diverses sections. Cette répartition est faite par décret du président de la République, en ce qui concerne les conseillers d'État, et par arrêté du ministre de la justice, sur la proposition du vice-président et des présidents de section, en ce qui concerne les maîtres des requêtes. En dehors des époques fixées pour le roulement, les conseillers d'Etat ne peuvent être déplacés par décret du président de la République que sur la demande et de l'avis du vice-président du conseil d'Etat. Chaque année, au 15 octobre, le ministre de la justice arrête, sur la même proposition, la répartition des auditeurs entre les sections (art. 5).

La section du contentieux est chargée de diriger l'instruction écrite et de préparer le rapport des affaires contentieuses qui doivent être jugées par le conseil d'État. Elle ne peut délibérer que si trois au moins de ses membres ayant voix délibérative sont présents. En cas de partage, on appellera le plus ancien des maîtres des requêtes présents à la séance. Tous les rapports au contentieux sont faits par écrit (Loi du 24 mai 1872, art. 15). — La section du contentieux ne peut statuer, en exécution de l'article 19 de la loi du 24 mai 1872 sur les affaires introduites sans le ministère d'un avocat au conseil, ni délibérer sur les affaires qui doivent être portées à l'assemblée du conseil d'État statuant au contentieux, que si cinq membres au moins ayant voix délibérative sont présents (Décret du 2 août 1879, art. 21). — *Trois* (quatre *de par la loi du 13 juillet 1879*, art. 4 § 3) maîtres des requêtes sont désignés par le président de la République pour remplir au contentieux les fonctions de commissaires du gouvernement. Ils assisteront aux délibérations de la section du contentieux (Loi du 24 mai 1872, art. 16).

Les sections administratives ne peuvent délibérer valablement que si trois conseillers en service ordinaire sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante (Loi du 24 mai 1872, art. 12 § 2). — Les décrets rendus après délibération d'une ou de plusieurs sections mentionnent que ces sections ont été entendues (L. 1872, art. 13 § 2).

94. Il est essentiel d'établir dès à présent l'importante antithèse qui résulte des textes ci-dessus reproduits entre la section du contentieux et les sections administratives. Les différences sont au nombre de douze ; la dernière résulte de la loi relative à la création d'une commission temporaire du contentieux, dont nous parlerons au numéro suivant : — 1º la section du contentieux, en raison de la nature de sa mission, ne correspond spécialement à aucun ministère (D. 2 août 1879, art. 1) ; — 2º elle ne peut être présidée par le ministre de la justice président du conseil d'État (L. 24 mai 1872, art. 10 § 4) ; — 3º elle est la seule où le prési-

dent n'ait pas voix prépondérante en cas de partage (L. 24 mai 1872, art. 15 § 3 et 12 § 2) ; — 4° elle seule est composée de six conseillers d'État en service ordinaire et d'un président, les sections administratives n'en comptant que cinq et un président (L. 13 juillet 1879, art. 4 § 2) ; — 5° le nombre des membres nécessaires pour la validité des délibérations n'est pas le même pour la section du contentieux que pour les sections administratives ; pour la section du contentieux, il faut distinguer trois hypothèses : pour ordonner les mesures d'instruction, dans les affaires qu'elle devra juger seule, la présence de trois membres ayant voix délibérative est suffisante (L. 24 mai 1872, art. 15 § 2); pour juger ces affaires, d'une part, et, d'autre part, pour délibérer sur les affaires qu'elle ne pourra juger seule, la présence de cinq membres ayant voix délibérative est nécessaire (D. 2 août 1879, art. 21); les sections administratives au contraire sont soumises à cette règle différente et uniforme de ne pouvoir délibérer valablement que si trois conseillers d'État en service ordinaire sont présents (L. 24 mai 1872, art. 12 § 1); — 6° la section du contentieux est la seule section à laquelle ne peuvent être attachés les conseillers d'État en service extraordinaire (L. 24 mai 1872, art. 10) ; — 7° elle est la seule dont ne peuvent également faire partie les membres du conseil, conseillers du service ordinaire, maîtres des requêtes et auditeurs, appelés à occuper temporairement des fonctions publiques sans sortir des cadres du conseil d'État (D. 2 août 1879, art. 3) ; — 8° elle est la seule à laquelle soient attachés 8 maîtres des requêtes, au lieu de 5 dans les autres sections ; 4 auditeurs de 1re classe, au lieu de 2 ; et 10 auditeurs de 2e classe, au lieu de 4 (D. 2 août 1879, art. 4) ; — 9° elle est la seule aux délibérations de laquelle aient le droit d'assister quatre autres maîtres des requêtes, nommés par décrets spéciaux commissaires du gouvernement au contentieux (L. 24 mai 1872, art. 16 ; L. 13 juillet 1879, art. 4 § 3) ; — 10° elle seule, en outre de sa mission spéciale d'instruction et de rapport des affaires contentieuses (L. 1872, art. 15 § 1), entre tout entière (n° 460) dans la composition de l'assemblée du conseil statuant au contentieux (L. 13 juillet 1879, art. 5) ;

— 11° Il y a des cas où elle est autorisée à juger seule, ainsi que la section temporaire du contentieux ; — 12° la section du contentieux et la section temporaire du contentieux peuvent seules dans certains cas, depuis la loi du 26 octobre 1888, procéder en audience publique, comme l'assemblée du conseil délibérant au contentieux.

95. Bien que nous ne traitions pas en ce moment des juridictions administratives, et que nous soyons appelé à revenir plus loin sur l'existence et les conditions de fonctionnement de la section temporaire du contentieux [nos 471 et 472], nous devons faire connaître ici les dispositions relatives à cette section, au point de vue des modifications apportées à l'organisation du conseil d'État. Il résulte en effet de la création de cette section temporaire, devenue en réalité permanente, qu'il existe actuellement six sections dans le conseil d'État au lieu de cinq, quatre sections administratives y compris la section de législation, et deux sections du contentieux. Mais comme l'une de ces sections est formée avec l'emploi cumulatif d'une partie du personnel des cinq autres, il y a là un expédient dans la nature duquel il devait être de ne pas durer. C'est une loi du 26 octobre 1888 qui a posé le principe de cette création temporaire, pour parer à l'encombrement excessif des affaires contentieuses. Cette loi n'a pas créé cette section ; elle autorise le pouvoir exécutif à la créer par décret rendu en conseil d'État « lorsque les besoins du service l'exigeront ». Il y a là une délégation donnée, par le pouvoir législatif, au pouvoir exécutif, d'édicter par voie de décret réglementaire, une mesure du domaine exclusif de la puissance législative. Telle est en effet le caractère de toute création de juridiction nouvelle.

L'article 615 du Code de commerce et la loi du 18 juillet 1889 modifiant l'article 617 du même code, relatifs à la création des tribunaux consulaires et à leur composition, contiennent des dispositions de même nature [n° 67].

Un décret portant règlement d'administration publique a été rendu, pour l'exécution de cette loi, le 10 novembre 1888, et, en conséquence, un autre décret du même jour a créé la section

temporaire du contentieux au conseil d'État qui a rarement cessé de fonctionner depuis cette époque.

Lorsque les besoins du service l'exigeront, il sera formé, par décret en conseil d'État, une section temporaire qui concourra au jugement des affaires d'élections et de contributions directes ou taxes assimilées (Loi du 26 octobre 1888, *relative à la création d'une section temporaire du contentieux au conseil d'État*, art. 1). — La section temporaire sera composée d'un président de section et de quatre conseillers d'État, pris dans les différentes sections du conseil, auxquelles ils continueront d'appartenir, et désignés par décret du président de la République. Il pourra y avoir auprès d'elle un ou deux commissaires suppléants du gouvernement, nommés par arrêté du ministre de la justice, et qui pourront être choisis parmi les auditeurs de 1re classe. Pour la désignation des membres de la section temporaire et des commissaires suppléants du gouvernement, le vice-président du conseil d'État et les présidents de section seront appelés à faire des présentations (art. 2).— La section du contentieux et la section temporaire peuvent statuer, en audience publique, sur les affaires d'élections et de contributions directes ou taxes assimilées dans lesquelles il y a constitution d'avocat. Le renvoi de ces affaires à l'assemblée du conseil d'État statuant au contentieux peut avoir lieu dans les conditions prévues par l'article 19 de la loi du 24 mai 1872 (art. 3). — Dans les affaires mentionnées ci-dessus, il ne sera pas reçu de constitution d'avocat après un délai de deux mois, qui courra du jour de l'enregistrement des protestations ou des pourvois au secrétariat du contentieux, à moins que, dans ce délai, l'une des parties n'ait déjà constitué avocat. Le délai ci-dessus ne fera, dans aucun cas, obstacle au jugement des affaires en état (art. 4). — Un règlement d'administration publique déterminera les mesures propres à assurer l'exécution de la présente loi, notamment celles qui concernent le service des rapporteurs, des commissaires du gouvernement et du secrétariat (art. 5).

96. L'existence, pendant huit années, de la section temporaire du contentieux créée en vertu de la loi du 26 octobre 1888 et sa formation pour deux années nouvelles à compter du 15 octobre 1896, révèlent une situation d'ordre permanent exigeant des mesures de même ordre. Grâce à cet expédient et au zèle de la section temporaire, on a réussi à faire disparaître, en ce qui concerne les affaires contentieuses sur lesquelles la section du contentieux et la section temporaire ont reçu mission de juger, l'encombrement de ces affaires. Il renaîtrait le lendemain de la suppression de cette section prétendue temporaire. Mais en outre, l'encombrement n'a cessé de s'accroître en ce qui concerne les affaires contentieuses les plus importantes, dont le jugement est, avec

raison, réservé à l'assemblée du conseil statuant au contentieux.

Cet état de choses tient à la progression continue des affaires contentieuses, résultant des progrès mêmes de la législation créant des recours nouveaux ou développant des recours existants. Le projet de loi du 10 mars 1891, dont nous ferons mention au n° suivant, rappelle à cet égard les données de la statistique des travaux du conseil d'État en matière contentieuse [1].

Un autre document officiel du 21 juillet 1894, également cité au n° suivant, constate que, pendant la période commencée le 1er janvier 1891, date à laquelle s'arrêtaient les constatations du précédent document, la moyenne annuelle des pourvois s'élève à 2,252. Il constate en outre le notable accroissement des désisions rendues chaque année, ce qui témoigne de l'activité déployée par le conseil d'État, bien que le chiffre des arriérés ne cesse de s'accroître [2].

97. Sans entrer autrement dans l'examen des questions contentieuses réservé au chapitre consacré aux tribunaux administratifs, nous nous bornons à constater ici que le législateur doit apporter dans la composition et l'organisation du conseil d'État les développements rendus nécessaires par cette extension toujours croissante des affaires contentieuses. Nous indiquerons,

[1] « Si l'on considère les quatre périodes de cinq ans, qui se sont écoulées de 1871 à 1891, on constate les résultats suivants : de 1871 à 1875, il y a eu 5,649 pourvois, soit, en moyenne, 1,130 par an ; de 1876 à 1880, 7,329 pourvois, soit 1,465 par an ; de 1881 à 1885, 8,788 pourvois, soit 1,757 par an ; de 1886 à 1890, 9,735 pourvois, soit 1,947 par an. Ainsi, entre la première et la dernière de ces quatre périodes quinquennales, l'augmentation a été de 4,000 pourvois par période, et d'environ 800 par an. L'arriéré s'est naturellement ressenti de cette situation. Depuis plusieurs années, le nombre des affaires restant à juger au 31 décembre est supérieur à 3,000 : il était de 3,395 en 1888, de 3,050 en 1889, de 3,205 en 1890. Si l'on réduit ces chiffres d'environ un tiers, pour tenir compte des affaires qui sont normalement en cours d'instruction et ne sont pas en état d'être jugées, on obtient un chiffre d'environ 2,200 affaires, représentant l'arriéré réel au 1er janvier 1891... »

[2] « Ainsi, durant l'année judiciaire 1892-1893, il a été formé, avons-nous dit, d'après la moyenne annuelle, 2,252 pourvois, et il en a été jugé 2,164, ce qui fait un excédent de 88 qui est venu s'ajouter à l'excédent préexistant. A la date du 15 octobre 1893, le nombre des affaires à juger s'élevait à 4,151 dont 1,341 devaient être instruites par la section du contentieux, puis jugées en audience publique par l'assemblée du conseil d'Etat statuant au contentieux ».

en traitant des tribunaux administratifs, les quatre projets de loi qui, depuis 1888, ont successivement proposé des remèdes empiriques à cette situation (n° 175 à 179). Nous dirons aussi pourquoi la solution devrait être cherchée dans un ordre de déterminations législatives plus simples, plus logiques, et moins dangereuses pour l'ensemble même du conseil d'État.

98. *Assemblée générale du conseil d'État.* — Les règles relatives à la composition de cette assemblée, qui réunit dans son sein les divers éléments du conseil, sont formulées dans les articles 6 de la loi du 13 juillet 1879 et 14 de la loi du 25 mai 1872 ci-dessous rapportés. Le tableau général de ses attributions est contenu dans l'article 7 du décret portant règlement intérieur du conseil d'État du 2 août 1879, qui a été modifié par un décret du 3 avril 1886. Nous reproduisons également ce texte important qui codifie et complète de nombreuses dispositions de lois et de règlements. Cet article 7 a remplacé l'article 5 du règlement du 21 août 1872, qui lui-même avait remplacé, en les mettant en harmonie avec la législation nouvelle, les divers numéros de l'article 13 de l'ancien décret réglementaire du 30 janvier 1852. Ces dispositions du décret de 1886 trouveront leur commentaire dans les parties de l'ouvrage consacrées aux matières qu'elles régissent; mais, vu dans son ensemble et rapproché de ceux qui concernent les sections, ce texte met en lumière la diversité des attributions administratives du conseil d'État, presque aussi multipliées que les actes mêmes de l'administration centrale.

Nous nous bornons à constater, d'une part, que le décret du 3 avril 1886 a diminué le nombre des affaires administratives soumises à l'assemblée générale du conseil (voir la statistique n° 101), et, d'autre part, qu'il résulte de ses dispositions que les attributions de l'assemblée générale du conseil d'État se divisent en cinq catégories. Ce sont : 1° l'examen des projets et propositions de loi; 2° l'examen des projets de règlement d'administration publique; 3° l'examen des affaires administratives énumérées dans les n° 3 à 25 (23 numéros) du nouvel article 7 du règlement

intérieur du conseil d'État ; 4° l'examen des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique, et 5° les affaires renvoyées, en raison de leur importance, à l'examen de l'assemblée générale.

Après cet article 7, modifié en 1886, du décret portant règlement d'administration publique du 2 août 1879, nous reproduisons les dispositions purement réglementaires du même décret, relatives à l'ordre intérieur des travaux de l'assemblée générale.

Le conseil d'État, en assemblée générale, ne peut délibérer si seize au moins des conseillers en service ordinaire ne sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante (L. 13 juillet 1879, art 6). — Les décrets rendus après délibération de l'assemblée générale mentionnent que le conseil d'État a été entendu (L. 24 mai 1872, art 13 § 1). — Le gouvernement peut appeler à prendre part aux séances de l'assemblée ou des sections, avec voix consultative, les personnes que leurs connaissances spéciales mettraient en mesure d'éclairer la discussion (art. 14).

Décret du 3 avril 1886, *portant modification de l'article 7 du Décret du 2 août 1879 portant règlement intérieur du conseil d'État*.— L'article 7 du décret du 2 août 1879 est modifié ainsi qu'il suit : Sont portés à l'assemblée générale du conseil d'État : 1° les projets et les propositions de loi renvoyés au conseil d'État; 2° les projets de règlement d'administration publique ; 3° l'enregistrement des bulles et autres actes du Saint-Siège; 4° les recours pour abus; 5° les autorisations des congrégations religieuses et la vérification de leurs statuts; 6° la création des établissements ecclésiastiques ou religieux ; 7° l'autorisation d'accepter des dons et legs excédant 50.000 francs, lorsqu'il y a opposition des héritiers ; 8° l'annulation des délibérations prises par les conseils généraux des départements dans les cas prévus par les art. 33 et 47 de la loi du 10 août 1871 ; 9° les impositions d'office établies sur les départements dans les cas prévus par l'article 61 de la loi du 10 août 1871 ; 10° les traités passés par la Ville de Paris pour les objets énumérés dans l'article 16 de la loi du 24 juillet 1867 ; 11° les changements apportés à la circonscription territoriale des communes ; 12° la création des octrois; 13° la création des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes, la création ou la prorogation des chambres temporaires dans les cours et tribunaux ; 14° la création des chambres de commerce; 15° la naturalisation des étrangers accordée à titre exceptionnel, en vertu de l'art. 2 de la loi du 29 juin 1867 ; 16° les prises maritimes ; 17° la délimitation des rivages de la mer ; 18° les demandes en concession de mines, soit en France, soit en Algérie ; 19° l'exécution des travaux publics à la charge de l'État qui peuvent être autorisés par décret ; 20° l'exécution des tramways ; 21° les concessions de dessèchements de marais, les travaux d'endiguement et ceux de redressement des cours d'eau non navigables ; 22° l'approbation des tarifs de ponts à péage et de bacs, et le rachat des concessions de ponts à péage ; 23° l'établissement de droit de tonnage dans les ports maritimes ; 24° l'autorisation des sociétés d'as-

surances sur la vie, des tontines, et les modifications des statuts des sociétés anonymes autorisées avant la loi du 24 juillet 1867 ; 25° la suppression des établissements dangereux, incommodes et insalubres, dans les cas prévus par le décret du 15 octobre 1810 ; 26° toutes les affaires non comprises dans cette nomenclature, sur lesquelles il doit être statué, en vertu d'une disposition spéciale, par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique ; 27° enfin les affaires qui, à raison de leur importance, sont renvoyées à l'examen de l'assemblée générale, soit par les ministres, soit par le président de section, d'office ou sur la demande de la section.

Les jours et heures des assemblées générales sont fixés par le conseil d'État, sur la proposition du ministre de la justice, président du conseil d'État. En cas d'urgence, le conseil est convoqué par le vice-président (Décret du 2 août 1879, portant *règlement intérieur du conseil d'État*, art. 13). — Il est dressé par le secrétaire général, pour chaque séance, un rôle des affaires qui doivent être délibérées en assemblée générale. Ce rôle mentionne le nom du rapporteur et contient la notice de chaque affaire rédigée par le rapporteur (art. 14). — Le rôle est imprimé et adressé aux conseillers d'État, maîtres des requêtes et auditeurs, deux jours au moins avant la séance. Sont imprimés et distribués en même temps que le rôle, s'ils n'ont pu l'être antérieurement, les projets de loi et de règlement d'administration publique, les avis proposés par les sections, ainsi que les documents à l'appui desdits projets dont l'impression aura été jugée nécessaire par les sections. Les documents non imprimés sont déposés au secrétariat général le jour où a lieu la distribution du rôle et des impressions, et ils y sont tenus à la disposition des membres du conseil, sauf les cas d'urgence (art. 15). — Le procès-verbal contient les noms des conseillers d'État présents. Les conseillers d'État et les maîtres des requêtes qui sont empêchés de se rendre à la séance doivent en prévenir d'avance le vice-président du conseil d'État. Il en est de même des auditeurs qui sont chargés de rapports inscrits à l'ordre du jour. En cas d'urgence, les rapporteurs empêchés doivent, de l'agrément du président de leur section, remettre l'affaire dont ils sont chargés à un de leurs collègues (art. 16). — Le président a la police de l'assemblée ; il dirige les débats, résume la discussion, pose les questions à résoudre. Nul ne peut prendre la parole sans l'avoir obtenue (art. 17). — Les votes ont lieu par assis et levé ou par appel nominal. Toutes les élections ont lieu au scrutin secret, à la majorité absolue des membres présents et sur convocation spéciale. Le président proclame le résultat des votes (art. 18).

99. Sous cet intitulé *Dispositions générales*, le titre quatrième et dernier du décret du 2 août 1879 portant règlement d'administration publique sur l'organisation intérieure du conseil, édicte un certain nombre de prescriptions qui intéressent l'ensemble du conseil d'État et sont empruntées, sauf quelques modifications, au règlement du 21 août 1872.

Les présidents de section et les conseillers d'État siègent dans l'ordre du tableau. Le tableau comprend : 1° le vice-président; 2° les présidents de section; 3° les conseillers d'État en service ordinaire; 4° les conseillers d'État en service extraordinaire; 5° les maîtres des requêtes et les auditeurs. Ils y sont tous inscrits dans l'ordre de leur nomination (art. 26). — Les conseillers d'État ne peuvent s'absenter sans un congé donné par le ministre de la justice, après avoir pris l'avis du vice-président et du président de leur section. Les maîtres des requêtes et les auditeurs ne peuvent s'absenter sans un congé donné par le vice-président, après avoir pris l'avis du président de la section dont ils font partie (art. 27). — Dans le cas où, par suite de vacance, d'absence ou d'empêchement d'un ou plusieurs conseillers d'État, une section ne se trouve pas en nombre pour délibérer, le vice-président du conseil, de concert avec les présidents de section, la complète par l'appel de conseillers pris dans les autres sections. En cas d'urgence, la décision est prise par le président de la section (art. 28). — Tout conseiller d'État, maître des requêtes ou auditeur, qui s'absente sans congé, ou qui excède la durée du congé qu'il a obtenu, subit la retenue intégrale de la portion de son traitement afférente au temps pendant lequel a duré son absence non autorisée. Si l'absence non autorisée dure plus d'un mois, le ministre de la justice en informe le président de la République (art. 29). — Au procès-verbal des sections et des assemblées générales du conseil d'État est annexé un résumé des discussions relatives aux projets de loi, aux règlements d'administration publique et aux affaires pour lesquelles, à raison de leur importance, la président jugerait que la discussion doit être recueillie. Ce résumé est fait par un auditeur désigné à cet effet par le président et assisté d'un rédacteur spécial. Il reproduit sommairement les discussions; il est soumis à la révision du président ou de l'un des conseillers d'État ou maîtres des requêtes présents à la séance, délégué par le président (art. 30). — L'époque des vacances du conseil d'État est fixée, chaque année, par un décret du président de la République. Le même décret forme deux sections pour délibérer sur les affaires urgentes et désigne neuf conseillers d'État en service ordinaire, huit maîtres des requêtes et dix auditeurs pour composer ces sections. L'assemblée générale ne peut délibérer pendant les vacations qu'autant que neuf au moins de ses membres ayant voix délibérative sont présents. Les conseillers d'État désignés pour faire partie de la section des vacations peuvent se faire remplacer, de l'agrément du président, par un autre conseiller d'État (art. 31).

100. Les travaux du conseil d'État sont l'objet de statistiques périodiques, relevant tous les faits administratifs qui ont exigé l'intervention du conseil d'État. Par suite elles présentent l'ensemble des faits les plus importants de la vie administrative de notre pays. Le conseil d'État dresse lui-même et présente au chef de l'État ces comptes-généraux, dont la publication éclaire les pou-

voirs publics et l'opinion publique sur l'accomplissement de la haute mission du conseil d'État. Depuis le commencement du XIXe siècle, huit comptes généraux des travaux du conseil d'État ont été publiés. Le 1er, du 8 mars 1835, contient deux parties : 1° les totaux annuels des affaires traitées depuis l'an VIII (1800) jusqu'en 1830, et 2° la statistique détaillée des travaux du conseil de 1830 à 1835. Le 2e compte général, du 10 février 1840, va de 1835 à 1840. Le 3e, du 23 février 1845, va de 1840 à 1845. Sous la présidence de M. Vivien, qui avait présidé les commissions ayant dressé ces trois premiers tableaux, il a été dressé deux relevés, l'un de mai 1850 (18 avril 1849 — 18 avril 1850) et l'autre de juin 1851 (18 avril 1850 — 18 avril 1851).

Le 4e compte général, de janvier 1862, embrasse une période de neuf années (25 janvier 1852 — 31 décembre 1860). Les comptes généraux suivants reviennent à la pratique des périodes quinquennales. Le 5e, de janvier 1868, va du 1er janvier 1861 au 31 décembre 1865. Les matériaux de la période suivante ont été anéantis dans l'incendie de l'ancien palais du conseil d'État, en 1871. Deux rapports sommaires, en février et juillet 1872, ont relevé les travaux de la commission faisant fonctions de conseil d'État (15 septembre 1870-27 juillet 1872).

Le 6e compte général, du 7 décembre 1877, va du 10 août 1872 au 31 décembre 1877. Le 7e, du 1er mai 1888, va du 1er janvier 1878 au 31 décembre 1882. Le 8e, du 20 juin 1890, va du 1er janvier 1883 au 31 décembre 1887.

101. Ce dernier compte général de 1890 constate un énorme ensemble de 138,783 affaires délibérées par le conseil d'État, dans cette période quinquennale de 1883 à 1877. Il en donne la nomenclature suivante : travaux législatifs 332, travaux administratifs 130, 427, et travaux contentieux 8.024 ; total : 138,783.

Nous avons déjà parlé (n° 96) de la progression continue des affaires contentieuses et nous aurons à revenir sur cette statistique en traitant des tribunaux administratifs. Mais il convient de donner ici les chiffres généraux constatés par le compte du 20 juin 1890, en ce qui concerne les travaux des sections admi-

nistratives y compris la section de législation, et ceux de l'assemblée générale du conseil d'État.

Voici le tableau par années des affaires délibérées par les quatre sections administratives isolément et en sections réunies pendant cette période quinquennale, avec trois affaires délibérées en commissions spéciales.

ANNÉES	SECTION de législation.	SECTION de l'intérieur.	SECTION des finances	SECTION des travaux publics.	SECTIONS réunies.
1883	1,112	4,772	18,730	565	3
1884	1,267	3,698	18,780	522	23
1885	1,418	3,542	18,463	734	16
1886	1,688	4,135	21,707	1,362	23
1887	3,119	4,266	19,252	1,200	27
Totaux	8,604	20,413	96,932	4,383	92

TOTAL GÉNÉRAL[1] : 130,427

Nous avons vu que toutes les affaires administratives sont examinées par les sections compétentes, seules ou réunies ; la plupart ne sont soumises qu'aux sections. Seules les plus graves, après avoir été instruites par les sections, sont soumises à l'assemblée générale du conseil d'État, et le décret du 3 avril 1886 en a diminué le nombre [n° 98]. Ces affaires administratives plus graves, déférées à l'assemblée générale du conseil d'État, sur l'ensemble des 130,427 affaires administratives, se sont élevées dans cette période à 4,586. Ce chiffre se répartit entre les cinq années de la période de la manière suivante :

1883	1,169
1884	1,057
1885	974
1886	802
1887	584
Total	4,586.

[1] Avec les trois affaires indiquées comme ayant été délibérées en commissions spéciales.

SECTION II.— ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE.

102. Nous avons déjà dit que le département est la plus grande des trois *circonscriptions* administratives de la France divisée en départements, arrondissements et communes. Nous savons aussi qu'il forme, après l'État, une seconde *unité* administrative, dans laquelle se trouve comprise l'administration des arrondissements.

Enfin le département est de plus une *personne civile*, constituant à ce titre, comme les communes, les hôpitaux, les hospices, etc., un véritable établissement public ; ce troisième caractère sera l'objet d'une étude particulière dans la dernière partie de cet ouvrage ; nous nous expliquerons notamment sur le point controversé de savoir depuis quelle époque le département est doté de la personnalité civile.

103. L'administration départementale se compose de sept éléments dont l'importance est loin d'être la même. Nous ne les classons pas à ce point de vue, mais seulement en continuant, comme nous l'avons fait pour l'administration centrale, à traiter, en premier lieu, des dépositaires de l'action administrative et de leurs auxiliaires, et, en second lieu, des conseils administratifs, d'abord au chef-lieu du département, et ensuite dans les arrondissements. Les préfets, — les secrétaires généraux de préfecture,— les conseils de préfecture, — les conseils généraux,— les commissions départementales élues par les conseils généraux, — les sous-préfets, — les conseils d'arrondissement, — constituent les sept organes de l'administration départementale.

Ils feront l'objet de sept paragraphes distincts.

104. Cependant, nous diviserons la présente section en huit paragraphes. Il est nécessaire en effet de placer avant ceux dont nous venons d'indiquer l'objet, une étude d'ensemble sur la

division départementale, heureusement substituée, en 1790, à l'ancienne division provinciale de la France, et sur les divers systèmes d'administration qui lui ont été appliqués depuis plus d'un siècle. Tel sera l'objet du premier de ces huit paragraphes. Son importance est capitale.

§ Ier. — Histoire et principes généraux de l'administration provinciale et départementale.

102. Anciennes divisions territoriales et administratives de la France.
103. Systèmes d'administration des pays d'élections et des pays d'états.
104. Assemblées provinciales de l'édit de juin 1787.
105. Division administrative de la France depuis 1790; création des départements et des arrondissements.
106. Double vice de l'organisation administrative de la loi des 22 décembre 1789—8 janvier 1890.
107. Administrations et directoires de départements et de districts.
108. Procureur général syndic de département et procureurs syndics de districts.
109. Commissaires du directoire exécutif de la constitution de l'an III.
110. Loi du 28 pluviôse de l'an VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire français et l'administration; ses mérites.
111. Ses exagérations de centralisation.
112. Rapprochement et comparaison des trois systèmes d'administration, de l'ancien régime, de 1790 et de l'an III, et de l'an VIII jusqu'après 1830.
113. Quatrième système d'administration départementale et communale formant le droit actuel de la France.
114. Centralisation et décentralisation administratives.
115. Première période importante de décentralisation de 1831 à 1838.
116. On peut distinguer postérieurement quatre autres périodes de décentralisation.
117. Généralisation des dix règles principales résultant des textes décentralisateurs de 1852, 1861, 1866, 1867, 1871 et 1884.
118. 1re règle : maintien de l'unité administrative et des créations de l'an VIII.
119. 2me, 3me et 4me règles : mesures de déconcentration.
120. 5me règle : maintien pour les actes des agents inférieurs du droit de recours hiérarchique et d'annulation d'office par l'administration centrale.
121. 6me et 7e règles : extension des attributions des conseils électifs et de leur indépendance.
122. 8me règle : maintien du droit de contrôle du pouvoir central sur les délibérations des conseils généraux et municipaux.
123. 9me règle : création de la commission départementale, et quasi-permanence du conseil général.

102. Dans notre ancienne France, avant 1789, le territoire était l'objet de divisions diverses. Au point de vue militaire, il était partagé en 40 *gouvernements*, dont 32 grands gouvernements ou *provinces*, et 8 petits gouvernements militaires; au point de vue financier et administratif, en 35 *généralités* ou *intendances*. Le titre exact des intendants placés dans chaque généralité était *Intendants de justice, de police et finances, et commissaires départis dans la généralité de... pour l'exécution des ordres du roi.*

Ces deux grandes divisions générales, l'une militaire, l'autre administrative et financière, ne coïncidaient pas entre elles. En outre elles se superposaient à une troisième division de la France, en *pays d'élections* et *pays d'états*, formés, comme les provinces, par le développement historique du territoire, mais distincts au point de vue spécial du système d'administration appliqué à chacun. Au XIVe et au XVe siècle, toutes les provinces de France avaient eu des assemblées provinciales, issues, d'après l'opinion la plus plausible, des assemblées féodales transformées. Jusqu'au milieu du XVe siècle, toutes les provinces étaient ainsi pays d'états. Mais la royauté supprima un grand nombre d'états provinciaux et transporta successivement leurs attributions soit aux intendants, soit aux bureaux des finances, soit aux élus des États. Les *élus* étaient receveurs d'impôts au choix des États, élus par eux, d'après l'ordonnance du roi Jean du 28 décembre 1355; mais ils cessèrent promptement d'être élus et n'ont pas cessé d'être nommés par le roi depuis le règne de Charles V. Les noms d'*élus* et d'*élections* n'en sont pas moins

restés pour distinguer ces pays administrés par des officiers royaux, de ceux qui avaient conservé des assemblées provinciales; de sorte que les pays d'élections se sont trouvés ceux dans lesquels le principe électif n'avait plus d'application.

103. Les pays d'élections étaient les plus nombreux et formaient environ les deux tiers de la France; c'étaient les provinces de Normandie, Champagne, Ile-de-France, Maine et Touraine, Haut et Bas Poitou, Aunis et Saintonge, Angoumois, Limousin, Haute et Basse Guyenne, etc. Dans ces provinces, il y avait un système d'administration générale et centrale, aux mains de l'*intendant*, successivement devenu l'administrateur unique du pays au nom du roi. L'intendant des pays d'élections est le véritable ancêtre des préfets d'aujourd'hui, avec la plus grande somme d'attributions résultant pour lui de l'absence des principes de séparation des pouvoirs et des autorités. Dans chacune des *élections* dont sa généralité était composée, il avait pour agents des *subdélégués*, qui, aux termes de l'ordonnance du 15 avril 1704, et comme les sous-préfets de nos jours, « avaient le droit de référer et non « celui de décider »; ils étaient choisis par l'intendant et ne relevaient que de lui.

Dans les quatre grands pays d'états, qui avaient alors conservé leurs privilèges, Bretagne, Bourgogne, Languedoc, Provence, et dans les petits pays d'états, formant en tout l'autre tiers de la France, il y avait au contraire un système d'administration locale et provinciale, par les *états* de la province ou états provinciaux. C'était une assemblée d'évêques, de seigneurs et de représentants des villes, votant et faisant lever, sous leur propre autorité, l'impôt qui leur était demandé pour le roi, par l'intendant, réduit en droit, dans ces pays à certaines attributions de police, mais dont l'influence, en fait, ne laissait pas que d'être devenue très grande pendant le règne de Louis XIV et d'être restée telle.

104. L'uniformité et l'unité administratives ne purent non plus résulter de l'édit du roi du mois de juin 1787, complété par les règlements annoncés par son article 6 et dernier, qui établit

dans tous les pays d'élections des *assemblées provinciales*, déjà essayées depuis 1778 dans le Berry et la haute Guyenne. D'après l'édit de 1787, la moitié des membres de l'assemblée provinciale était nommée par le roi, et cette première moitié choisissait l'autre. Ces assemblées provinciales ne se réunirent guère qu'une fois à la fin de 1787 ; et jusqu'à la division de la France en départements et l'établissement du régime départemental au milieu de 1790, on ne voit fonctionner, non sans beaucoup de désordres et de conflits avec les intendants, que les commissions intermédiaires, élues par les assemblées provinciales et destinées à les suppléer pendant l'intervalle des sessions.

105. Le territoire de la France est aujourd'hui divisé en 87 départements (en y comprenant le territoire de Belfort), 362 arrondissements, 2,899 cantons et 36,170 communes [n°s 257 et 316.]

Ce mode de division est dû à l'Assemblée constituante. La création des départements substitués aux anciennes provinces est l'œuvre des lois du 22 décembre 1789-8 janvier 1790 [1] et du 6 mars 1790, savamment conçue par Sieyès, justement appelé « l'auteur de toutes les circonscriptions de la France [2] ». Ainsi a disparu la division des pays d'états et des pays d'élections ; l'uniformité de législation administrative a été réalisée, et l'unité administrative rendue possible. Le législateur de 1789, et, plus tard, celui de l'an VIII, firent de ces divisions du territoire la base de l'organisation administrative de la France.

Le département, l'arrondissement et la commune forment autant de *circonscriptions* administratives ; le canton, circonscription judiciaire, est seulement utilisé par diverses lois administratives. Division fondamentale du territoire français depuis 1790, le département n'est pas seulement une circonscription administrative générale, il est en outre la base de toutes les

[1] « Il sera fait une nouvelle division du royaume en départements, tant pour la représentation que pour l'administration. Ces départements seront au nombre de 75 à 85 (Loi du 22 décembre 1789-8 janvier 1790, *sur la constitution des Assemblées administratives*, art. 1er) ».

[2] Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. I, p. 154.

divisions spéciales provenant des diverses branches des services publics: commandements militaires, arrondissements maritimes, archevêchés et évêchés, ressorts judiciaires, académies, conservations forestières. Il se subdivise en arrondissements, et ceux-ci en communes.

Comme l'*élection* d'avant 1789, et le *district* de 1790, l'arrondissement de l'an VIII n'est qu'une simple circonscription, dont l'administration est absorbée dans celle du département. Nous avons vu, en effet, qu'il n'y a que trois *unités* administratives ayant chacune leur administration propre : l'État, le département et la commune. Après avoir étudié dans l'État, première unité administrative, l'administration centrale, nous devons étudier dans le département, seconde unité administrative, l'administration départementale, avant de parler de la commune, troisième unité administrative, et de l'administration communale. Mais il résulte des principes que nous venons de poser que l'administration des arrondissements est comprise dans celle du département. La tradition historique que nous venons de rappeler prouve qu'entre la province ou le département, d'une part, et la commune, d'autre part, il n'y a pas place pour un organisme intermédiaire nanti d'une administration propre, qu'il se nomme l'élection, le district ou l'arrondissement, et nous ajoutons le canton.

106. La création du département, malgré les critiques dont elle a été l'objet, est une des grandes œuvres de l'Assemblée constituante [1]. Mais nous ne saurions en dire autant de l'orga-

[1] Voir la célèbre *Introduction* placée par de Cormenin en tête de son *Droit administratif*, pages III et IV : « La division de la France en 86 départements effaça les démarcations des provinces... Il n'y eut plus de Normandie, de Languedoc, de Picardie, de Bretagne, d'Auvergne... Il n'y eut plus qu'une France. » — M. Mignet, dans son remarquable éloge de Sieyès, qui est mort membre de l'Académie des sciences morales et politiques, rend aussi un éclatant hommage à l'institution départementale, en même temps qu'à Sieyès : « Il remania la France de fond en comble en brisant les anciennes provinces qu'il fit diviser en départements. Ce changement contenait la révolution du territoire et de l'administration. Quoique cette mesure ait été présentée à l'Assemblée constituante par Thouret, elle était

nisation administrative qu'elle lui avait donnée. Cette organisation était entachée d'un double vice.

En premier lieu, elle confondait dans les mêmes mains les trois fonctions administratives, plus haut distinguées [nos 55 à 57] : l'action, la délibération et la juridiction administratives. Elle n'aperçut pas le principe de distinction, qui triomphera plus tard, que si « délibérer est le fait de plusieurs, agir « est le fait d'un seul ».

En second lieu, l'Assemblée constituante faisait abus, dans l'organisation administrative comme ailleurs, du principe électif, en faisant élire tous les organes, sans distinction, de l'administration départementale. Bien que voulant énergiquement l'unité administrative de la France, le législateur de 1790 n'avait pas entrevu, comme le fit la Convention, que, s'il convient de faire nommer par les électeurs les représentants des intérêts locaux, les représentants du gouvernement dans les départements doivent y être nommés par lui seul.

107. D'après la loi du 22 décembre—8 janvier 1790, chaque *administration de département*, composée de 36 membres élus, se divisait « en deux sections (art. 20), l'une sous le titre de *conseil de département*, l'autre sous celui de *directoire de département* ». La première de ces sections correspondait en partie à nos conseils généraux, et la seconde, le directoire « toujours en activité pour l'expédition des affaires (art. 22) », avait presque entièrement les pouvoirs, non seulement de nos commissions départementales, mais aussi des préfets. C'est pourquoi on les a justement appelées des *administrations collectives*. Composés de

l'œuvre de Sieyès [1]. Il y tenait comme à une propriété exclusive; et je me souviens que, lui ayant demandé, après 1830, s'il n'était pas le principal auteur de la division de la France en départements. — « Le principal! « me répondit-il vivement et avec un juste orgueil, mieux que cela, le « seul! » (*Mémoires de l'Institut de France*. Académie des sciences morales et politiques, p. XXXIX.) — A la suite de Cormenin, Thiers et Mignet, nous sommes loin de ceux qui ont prétendu de nos jours que cette « idée de génie », cette « œuvre de Sieyes », « qui contenait la révolution du territoire et de l'administration, » était l'idée de l'ancienne royauté!

1 *Moniteur*, année 1789, p. 79.

8 membres élus par l'assemblée de département et du président de cette assemblée qui avait le droit de les présider (art. 23), ces directoires réunissaient toutes les fonctions administratives : l'action, la délibération, la juridiction, mêlées et confondues dans leurs mains. Ce sont ces intendances ou ces préfectures à 8 et même 9 têtes, « délibérant perpétuellement et n'agissant jamais, » suivant le mot énergique de M. Thiers [1], qui avaient toute l'autorité dans le département. Les procureurs généraux syndics, dont nous allons parler, n'en avaient même pas les apparences, et encore moins la réalité.

De même, dans chaque district, il y avait une *administration* de 12 membres, élisant un *directoire* de 4 membres, les uns et les autres « entièrement subordonnés aux administrations et directoires de départements (art. 28) ».

108. La loi du 22 décembre 1789-8 janvier 1790, dans sa deuxième section, articles 14 à 18, instituait un procureur général syndic de département et des procureurs syndics de district. Ils étaient élus pour quatre ans, non immédiatement rééligibles. Ils avaient « séance aux *assemblées générales des administrations sans voix délibérative* » ; mais, ajoutait l'article 17, « il ne pourra y être fait aucuns rapports sans qu'ils en aient eu communication, ni être pris aucune délibération sur ces rapports sans qu'ils aient été entendus ». L'article 18 dispose encore : « Ils auront de même séance *aux directoires, avec voix consultative*, et seront, au surplus, chargés de la suite de toutes les affaires ».

La loi en forme d'instruction du 8 janvier 1790, sur *la formation des assemblées représentatives et des corps administratifs*, prend soin de dire que les procureurs syndics « auront séance en un bureau placé au milieu de la salle et en avant de celui du président (§ 5) » ; la même disposition ajoute : « ils n'agiront d'ailleurs sur aucun objet relatif aux intérêts et à l'administration du département ou du district que de concert avec le directoire ». Enfin l'article 22 de la loi du 22 décembre 1789 dispose

[1] *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. I, p. 150.

que « le directoire de département sera toujours en activité pour l'expédition des affaires, et rendra tous les ans au conseil de département le compte de sa gestion qui sera publié par la voie de l'impression ».

Il ne faut pas croire que l'Assemblée constituante réserve aux procureurs syndics la représentation des intérêts généraux par antithèse aux intérêts locaux réservés à l'action des assemblées administratives. Le procureur général syndic n'a pas plus la gestion des intérêts généraux, des intérêts de l'État dans le département, que celle des intérêts locaux. C'est l'administration de département qui a la gestion des uns et des autres. L'article 1er de la section III de la loi du 22 décembre 1789 charge les administrations de département, « sous l'inspection du corps législatif », non seulement de la répartition des contributions directes, mais aussi « d'ordonner et de faire faire les rôles, de régler tout ce qui concerne la perception et le versement du produit, d'ordonner et de faire exécuter le paiement des dépenses ».

L'article 2 dispose aussi que « les administrations de département seront chargées, sous l'autorité et l'inspection du roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume, *de toutes les parties de cette administration* ».

En réalité, dans l'ordre des intérêts généraux comme dans l'ordre des intérêts locaux, c'est l'administration collective qui a toute la puissance, soit comme déléguée du pouvoir législatif en matière d'impôts, même au point de vue de ce qui est du ressort de l'administration active, soit comme déléguée du pouvoir exécutif *pour toutes les parties de l'administration générale dans le département*. Les procureurs généraux syndics n'avaient même pas la correspondance, ni la correspondance avec l'administration centrale, ni la correspondance avec les diverses autorités locales, sauf les procureurs syndics. La loi en forme d'instruction du 12 août 1790, *concernant les fonctions des assemblées administratives*, sous ce titre « Correspondance », et les *Instructions* relatives à la franchise postale ne laissent aucun doute sur ce point[1].

[1] *Voir* notre brochure intitulée « *les Procureurs syndics de 1790 et les commissaires du Directoire exécutif de l'an III à l'an VIII, avec l'histoire*

Enfin les procureurs syndics élus par les électeurs ne représentent ainsi, ni les administrations de départements, ni l'administration centrale. L'institution était frappée d'impuissance par la nature de ses fonctions, et par son origine élective qui ne permettait pas au pouvoir central d'y trouver des représentants. Nous y voyons l'une des causes qui ont amené de bonne heure la Convention nationale à la pratique des missions des représentants dans les départements. L'État doit choisir ses agents et ses représentants, de même que les populations doivent choisir les leurs.

109. La Convention, mieux éclairée par l'expérience, a reconnu cette vérité. En conséquence, dans la constitution du 5 fructidor de l'an III (art. 191), elle a remplacé les procureurs syndics par des « commissaires nommés par le directoire exécutif, auprès de chaque administration départementale et municipale, et qu'il révoque lorsqu'il le juge convenable ». Cette assemblée n'avait pas attendu d'ailleurs le vote de la constitution directoriale pour toucher à l'institution des procureurs syndics telle que l'avait créée le législateur de 1790. Les premières missions de représentants dans les départements, par suite de l'absence d'agents du pouvoir central sur les divers points du territoire, fut une première atteinte, bien qu'indirecte, à l'intégrité de l'organisation administrative de 1790. Une seconde atteinte, directe et radicale, fut la suppression même des procureurs généraux syndics prononcée par l'article 6 de la loi du 14 frimaire de l'an II (4 décembre 1793). La loi du 28 germinal de l'an III (17 avril 1795) rétablit les procureurs généraux syndics (art. 4), mais en attribuant leur nomination aux représentants en mission (art. 5): bien que réparateur, cet acte n'en constitue pas moins une troisième et très profonde déviation de l'institution primitive. La vérité est que la Convention a reconnu la nécessité de rattacher

de l'institution dans le département de la Vienne (extrait du Bulletin du Comité des travaux historiques et scientifiques, section des sciences économiques et sociales, année 1891); — et *Souvenirs du Président Thibaudeau sur les principaux événements de la Révolution dans le département de la Vienne*, publiés par nous avec une Introduction (extrait des Mémoires de la Société des Antiquaires de l'Ouest, 1895).

au pouvoir central les procureurs syndics; de sorte que l'on était déjà loin, à ce point de vue, de l'institution élective de 1790, même avant le vote de la constitution de l'an III, qui ne fut que la quatrième étape de cette évolution inévitable, alors même que le régime conventionnel et la Terreur ne seraient pas venus la rendre plus rapide.

L'institution des procureurs syndics de 1790, en outre de leur origine élective, était entachée de l'autre vice signalé, dérivant de l'insuffisance de leurs attributions et de la présence même des administrations collectives. La constitution de l'an III conservait le système, tout en cherchant à y remédier, en réduisant de 8 à 5 le nombre des membres des directoires de départements. Elle ne pouvait songer à le détruire dans l'ordre administratif, au moment où elle l'appliquait dans l'ordre gouvernemental et constitutionnel, en étendant au pouvoir exécutif de la France la dénomination même et l'idée des directoires administratifs de 1790.

Bien que nommés par le gouvernement et révocables par lui, les *commissaires du Directoire exécutif* près les administrations locales collectives furent aussi faiblement armés que les procureurs syndics. Ce même article 191 de la constitution de l'an III se bornait, en effet, à disposer que « ce commissaire surveille et requiert l'exécution des lois ». Comme le procureur syndic, il a mission de demander aux administrations d'agir, sans avoir aucun moyen de les y contraindre, ni le droit d'agir à leur place, même au cas où elles refusaient ou négligeaient de le faire.

110. Au commencement du XIX[e] siècle, la grande loi d'administration du 28 pluviôse de l'an VIII [1] a réalisé l'unité adminis-

[1] LOI DU 28 PLUVIÔSE AN VIII (17 FÉVRIER 1800), CONCERNANT LA DIVISION DU TERRITOIRE FRANÇAIS ET L'ADMINISTRATION.

TITRE I[er]. — DIVISION DU TERRITOIRE. — Art. 1[er]. Le territoire européen de la République sera divisé en départements et en arrondissements, conformément au tableau annexé à la présente loi.

TITRE II. — ADMINISTRATION. — § I. *Administration de département.* — Art. 2. Il y aura dans chaque département un préfet, un conseil de préfecture et un conseil général de département, lesquels rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations et commissions de département. Le conseil de préfecture sera composé de..., et le conseil général de... —

trative jusque-là péniblement cherchée. Elle a séparé l'*action*, la *délibération* et la *juridiction* administratives. A côté des *autorités* ou *agents* chargés de l'administration active, elle a placé des *conseils* chargés de la délibération ; et nous verrons plus loin qu'à cette époque furent aussi créés des *tribunaux* chargés de la juridiction administrative [nos 413, 454 à 837].

Art. 3. Le préfet sera seul chargé de l'administration. — Art. 4. Le conseil de préfecture prononcera sur... (Nota. *Ce texte est reproduit* nos 159 et 563). — Art. 5. Lorsque le préfet assistera au conseil de préfecture, il présidera; en cas de partage, il aura voix prépondérante. —Art. 6. Le conseil général de département s'assemblera chaque année; l'époque de sa réunion sera déterminée par le gouvernement; la durée de la session ne pourra excéder quinze jours. Il nommera un de ses membres pour président, un autre pour secrétaire. Il fera la répartition des contributions directes entre les arrondissements du département. Il statuera sur les demandes en réduction faites par les conseils d'arrondissement, les villes, bourgs et villages. Il déterminera, dans les limites fixées par la loi, le nombre des centimes additionnels, dont l'imposition sera demandée pour les dépenses du département. Il entendra le compte annuel que le préfet rendra de l'emploi des centimes additionnels qui auront été destinés à ces dépenses. Il exprimera son opinion sur l'état et les besoins du département, et l'adressera au ministre de l'intérieur. — Art. 7. Un secrétaire général de préfecture aura la garde des papiers et signera les expéditions.

§ II. *Administration de l'arrondissement.* — Art. 8. Dans chaque arrondissement, il y aura un sous-préfet et un conseil d'arrondissement composé de onze membres. — Art. 9. Le sous-préfet remplira les fonctions exercées maintenant par les administrations municipales et les commissaires de canton, à la réserve de celles qui sont attribuées ci-après aux conseils d'arrondissement et aux municipalités. — Art. 10. Le conseil d'arrondissement s'assemblera chaque année; l'époque de sa réunion sera déterminée par le gouvernement; la durée de sa session ne pourra excéder quinze jours. Il nommera un de ses membres pour président, et un autre pour secrétaire. Il fera la répartition des contributions directes entre les villes, bourgs et villages de l'arrondissement. Il donnera son avis motivé sur les demandes en décharge qui seront formées par les villes, bourgs et villages. Il entendra le compte annuel que le sous-préfet rendra de l'emploi des centimes additionnels destinés aux dépenses de l'arrondissement. Il exprimera une opinion sur l'état et les besoins de l'arrondissement et l'adressera aux préfets. — Art. 11. Dans les arrondissements où sera situé le chef-lieu du département, il n'y aura point de sous-préfet.

§ III. *Municipalités.*— Art. 12 à 17 [*Voir* nos 255 à 363].

§ IV. *Des nominations.* — Art. 18. Le premier consul nommera les préfets, les conseillers de préfecture, les membres des conseils généraux de département, le secrétaire général de préfecture, les sous-préfets, les membres des conseils d'arrondissement, les maires et adjoints des villes de plus de 5,000 habitants, les commissaires généraux de police et préfets de police dans les villes où il en sera établi. — Art. 19. Les membres des conseils généraux de département et ceux des conseils d'arrondissement seront

A la place du système des administrations collectives, sans lien avec le pouvoir central, créé par l'Assemblée constituante, et conservé par la Convention, la constitution du 22 frimaire et la loi du 28 pluviôse de l'an VIII ont introduit le double principe de l'unité d'agent : « *agir est le fait d'un seul* », et de la hiérarchie administrative fortement rattachée au pouvoir exécutif. Ces principes sont restés la base fondamentale de l'organisation administrative de la France. Ils sont appliqués aux quatre degrés hiérarchiques de l'administration active, occupés : 1° par le chef de l'État, qui préside à l'administration générale de toute la France ; 2° les ministres, qui dirigent chaque grand service administratif ; 3° les préfets, qui administrent les départements ; 4° les maires, qui administrent les communes ; tous relevant du chef de l'État par des liens étroits pour les ministres et les préfets, réels, bien qu'affaiblis par la législation relative à leur élection, pour les maires.

La législation consulaire de l'an VIII, qui a fondé l'action sur l'unité, a fondé la délibération sur le nombre, en plaçant près du fonctionnaire unique qui agit, un ou plusieurs conseils chargés de pourvoir à la délibération qui prépare, éclaire, dirige ou contrôle l'action. Près du chef de l'État et des ministres nous avons trouvé le conseil d'État, et, dans chaque ministère, des conseils spéciaux afférents à chaque branche de service ; de même nous trouverons, dans le département, le préfet chargé de l'action, et, chargés de la délibération, le conseil général du département et, en son absence et élue par lui, la commission dé-

nommés pour trois ans ; ils pourront être continués. — Art. 20. Les préfets nommeront et pourront suspendre de leurs fonctions les membres des conseils municipaux. Ils nommeront et pourront suspendre les maires et adjoints dans les villes dont la population est au-dessous de 5,000 habitants. Les membres des conseils municipaux sont nommés pour trois ans ; ils pourront être continués.

§ V. *Des traitements.* — Art. 21. (Nota. *Article qui divise les préfectures en six classes au point de vue du traitement du préfet; abrogé.*) — Art. 22. Le traitement des conseillers de préfecture sera, dans chaque département, le dixième de celui du préfet. — Art. 23. (Nota. *Article relatif au traitement des sous-préfets; abrogé.*) — Art. 24 (et dernier). Le gouvernement fixera, pour chaque département, la somme des frais de bureau qui sera employée pour l'administration.

partementale, le seul organe nouveau créé depuis l'an VIII, par la loi du 10 août 1871, et le conseil de préfecture dans les cas où celui-ci fonctionne actuellement, non comme tribunal, mais comme conseil administratif. C'est un fait bien digne de remarque, que les bases résultant de ces dispositions de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII sont restées debout depuis 1800, dans un pays où les révolutions politiques ont, depuis cette même époque, renversé tant de régimes constitutionnels. Cette existence persistante sous les régimes politiques les plus variés est un hommage rendu par l'expérience à la supériorité du principe de division et de répartition des trois fonctions administratives (action, délibération, juridiction) par la loi de l'an VIII. C'est aussi l'hommage de tous les régimes politiques à cette grande idée de l'unité administrative, voulue par l'ancienne monarchie, voulue par l'Assemblée constituante et par la Convention, comme complément de l'unité politique de la France, et réalisée par cette loi.

111. Cette loi contenait toutefois, dans celles de ses dispositions qui conféraient au pouvoir exécutif ou aux préfets la nomination des conseils départementaux et communaux, et dans celles qui refusaient toute initiative à ces conseils, des exagérations de centralisation qui pouvaient s'expliquer historiquement, au lendemain des désordres de la période révolutionnaire, mais que l'avenir devait faire disparaître.

D'autre part, la portée de quelques autres dispositions de cette loi fut altérée, par des actes divers et successifs, au profit de l'administration centrale. Ainsi le préfet, en qualité de représentant du gouvernement, administrateur *jure proprio* du département, était investi, par le texte général et sans réserve de l'article 3 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, d'attributions immenses, soit pour l'application des lois d'intérêt général, soit pour l'application des lois d'intérêt local. De nombreuses lois, des actes du pouvoir exécutif plus nombreux encore, dont il serait peu utile d'entreprendre la nomenclature, sont venus presque aussitôt après (quoi qu'on en ait dit) régler l'autorité préfectorale dans le nombre infini des matières administratives; leur ten-

dance était de resserrer cette autorité dans des limites plus étroites en réservant presque toujours à l'administration centrale la solution des affaires. L'on ne songeait pas assez, tant au point de vue de l'administration centrale que des préfets, à la distinction des intérêts généraux et des intérêts locaux, et à la part légitime revenant sous ce dernier rapport aux conseils locaux. Ce devait être l'œuvre des législations suivantes; mais la loi du 28 pluviôse de l'an VIII est restée en vigueur dans toutes ses parties jusqu'après 1830.

112. Il résulte de ce rapide historique de l'administration provinciale et départementale de la France jusqu'au premier tiers du XIX[e] siècle, trois systèmes d'administration locale différents et successifs [n[os] 103 à 111].

Le 1[er] de ces régimes administratifs est celui de l'ancienne France, envisagé dans son dernier état, avec la distinction fondamentale des pays d'états et des pays d'élections, tempéré en partie par l'institution des assemblées provinciales de l'édit de 1787 [n[os] 102 à 104].

Le second système est, avec la division de la France en départements, celui des lois de 1790 et de l'an III [n[os] 105 à 109].

Le troisième est celui de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII [n[os] 110 et 111]. Il résulte des dispositions de cette loi et de ce que nous venons d'en dire, que le système d'administration consacré par elle, et maintenu sans changement jusqu'après la révolution de 1830, présente quatre caractères principaux. Le premier est la division et la répartition entre les agents, les conseils et les tribunaux, des trois fonctions administratives (action, délibération, juridiction), mêlées et confondues par le régime administratif des pays d'élections d'avant 1789 dans la main du pouvoir royal et de son représentant, et, pour toute la France, dans celles des administrations collectives élues de 1790 et de l'an III.

Le second caractère essentiel de ce régime administratif de l'an VIII est l'établissement du lien hiérarchique, déjà prescrit par la législation de l'an III, énergiquement réalisé entre tous les agents

du pouvoir exécutif dans le sens de l'unité administrative du pays.

Ce sont ces deux sortes de dispositions de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, qui marquent un progrès notable sur les systèmes administratifs antérieurs, et qui ont été conservées par les régimes suivants.

Mais deux autres sortes de dispositions de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII dépassaient le but, et, en exagérant la somme de pouvoir dévolu à l'autorité centrale, constituaient une centralisation administrative excessive, cessant de correspondre à la saine notion de l'unité administrative du pays complément de son unité politique.

Ce troisième et ce quatrième caractères, gravement critiquables, de la loi de l'an VIII, sont, d'une part, l'exclusion presque absolue du principe électif dans la constitution des conseils locaux, et, en outre, d'autre part, l'affaiblissement systématique de ces mêmes conseils et des autorités locales au point de vue de leurs attributions et de leur indépendance.

C'est par de graves et successives réformes apportées sur ces deux derniers points que le législateur français, dans le courant du XIXe siècle, devait arriver à constituer l'administration intérieure de la France sur des données plus larges; elles forment en réalité un quatrième système d'administration.

113. Ce quatrième système d'administration, droit actuel de la France, emprunte, comme le précédent, au régime de 1790, l'institution départementale qui lui sert de base, et au régime de l'an VIII les deux points essentiels ci-dessus signalés, la division et la répartition des fonctions et les liens de la hiérarchie, conditions de l'unité administrative.

En outre, contrairement au système de l'an VIII, il applique à la formation des conseils administratifs chargés de la gestion des intérêts locaux le principe électif sur ses bases les plus larges, et il consacre l'indépendance des administrations locales dans la sphère des intérêts locaux.

Bien que nous traitions spécialement ici de l'administration départementale, il est essentiel de remarquer que ces questions

d'administration intérieure concernent à la fois les départements et les communes. Les lois de 1790 et de l'an III appliquaient le système des administrations collectives dans la commune, comme dans le département; il en fut de même en l'an III de la création des *administrations municipales de canton*, composées des agents municipaux de chaque commune de moins de 5,000 habitants, et qui faisaient du canton une unité administrative artificielle, au lieu de l'unité administrative naturelle, la commune. La loi de l'an VIII, qui replaçait partout l'administration municipale à sa véritable place, dans la commune, applique des règles contraires, mais communes, aux municipalités et aux départements. Les lois départementales et communales postérieures vont faire de même, en s'inspirant des mêmes principes.

On peut dire que les plus importantes de ces lois, en raison même des deux points du système de l'an VIII qui provoquaient des réformes, sont des lois de décentralisation opérant par degrés.

114. La réaction s'est faite depuis longtemps; et, sous le nom de *décentralisation administrative*, il s'est produit, dans tout le cours du XIXe siècle, des théories réclamant un système départemental et communal électif et d'après lequel les administrations locales eussent la libre gestion de leurs intérêts, et fussent affranchies, de ce chef, de la surveillance et du contrôle de l'autorité supérieure.

Sous ce nom de décentralisation administrative, les idées les plus diverses se sont produites, les plus sages comme les plus menaçantes pour l'unité politique et administrative du pays. Entre les données extrêmes, celle de l'an VIII portant à son paroxysme la centralisation administrative et celle des publiciste, sacrifiant complètement le principe de l'unité administratives gardienne de l'unité politique du pays, le législateur a pris le sage parti d'introduire dans la loi un système intermédiaire ayant pour objet de faire disparaître les excès de la centralisation, tout en maintenant notre unité administrative et en conservant les deux premières règles de l'organisation de l'an VIII.

C'est cet ensemble de mesures de décentralisation, qui, combinées avec les parties sagement conservées des régimes antérieurs, constitue le quatrième régime administratif de la France régissant aujourd'hui les départements et les communes. Loin de se constituer tout d'une pièce, par une seule loi, comme celles de 1790 et de l'an VIII, il s'est formé de lois successives, par une lente évolution de plus d'un demi-siècle que nous allons décrire et dont les résultats sont pour la plupart consacrés par l'expérience.

115. Une injustice, contre laquelle nous avons toujours protesté, consiste à revendiquer d'une façon trop exclusive pour les diverses mesures intervenues, soit en 1852 et 1866, soit en 1871, 1884 et depuis, la qualification de lois ou décrets de décentralisation administrative. Les premières mesures de décentralisation sont intervenues en 1833, 1837 et 1838, et quelques-unes d'entre elles étaient déjà discutées par les pouvoirs publics avant 1830.

La loi du 22 juin 1833 et celle du 21 mars 1831, qui a reçu également sa complète exécution en 1833, en rendant électifs les conseils généraux de département, les conseils d'arrondissement et les conseils municipaux, ont accompli la première et la plus importante mesure de décentralisation, bien qu'il s'agît du suffrage restreint, qui a fait place, en 1848, au suffrage universel. Les lois, du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, et du 18 juillet 1837 sur l'organisation municipale, en donnant aux conseils électifs l'initiative des affaires locales, en les rendant libres d'empêcher les actes de la vie civile du département ou de la commune non consentis par eux, introduisaient aussi dans la législation et dans l'administration du pays un élément décisif de décentralisation.

L'ensemble de ces lois forme ainsi, de 1831 à 1838, une première période de décentralisation administrative dans l'histoire de l'administration française depuis 1830.

116. On peut diviser en quatre autres parties ou périodes les mesures de décentralisation ultérieures; ce qui fait en tout, depuis 1830, cinq périodes de décentralisation.

Ainsi, dans la première période dont nous venons de caractériser la haute importance, de 1831 à 1838, on rend les conseils locaux électifs et on leur donne l'initiative.

Dans une seconde période, de 1848 à 1852, le législateur, sans toucher aux lois d'attributions, substitue le suffrage universel au suffrage restreint pour l'élection des conseils administratifs, et rend électifs par les conseils municipaux une partie des maires. La première de ces mesures devait rester une des bases fondamentales de notre droit public; la seconde devait disparaître en 1852 pour reparaître en 1871.

Dans la troisième période, en 1852, on décentralise moins qu'on ne déconcentre; le décret-loi du 25 mars 1852, le décret du 13 avril 1861, plusieurs autres décrets et quelques dispositions des lois ultérieures, s'inspirant de la même idée, reportent de l'administration centrale aux préfets la solution de très nombreuses affaires administratives.

Dans la quatrième, à partir de 1866, par les lois sur les conseils généraux du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871, et, à un degré moindre, par celle du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux, par la loi du 5 avril 1884 et depuis, on décentralise en élargissant les pouvoirs des corps électifs et en les émancipant d'une façon plus ou moins complète de ce qu'on appelle à tort [n° 121] la *tutelle administrative*, c'est-à-dire en permettant l'exécution d'un grand nombre de leurs délibérations sans qu'elles soient soumises à la nécessité d'une autorisation.

Enfin, 5° par la même loi du 10 août 1871, et c'est là l'œuvre capitale qui lui est absolument propre, le législateur a créé ce nouvel organe, étranger à la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, la *commission départementale*, élue par le conseil général, pour le remplacer dans l'intervalle des sessions ; et par la loi municipale du 5 avril 1884, l'élection du maire dans toutes les communes a été consacrée, ce qui constitue, en l'état des attributions du maire et de sa situation d'après la loi française, la plus grave mesure de décentralisation que l'on puisse rencontrer dans aucune législation [nos 265 à 267].

117. Tous ces actes successifs intervenus depuis 1830 contiennent ainsi des mesures diverses de décentralisation administrative. Après avoir indiqué la large part qui appartient aux lois de 1831, 1833, 1837 et 1838 dans l'œuvre de décentralisation, après avoir indiqué l'œuvre propre à la législation de 1848, et ne nous occupant plus en ce moment que des dispositions relatives aux attributions contenues dans les décrets ou lois ultérieurs de 1852, 1861, 1866, 1867, 1871, 1884, nous allons en présenter une généralisation. On en peut déduire dix règles principales. L'énoncé de ces dix règles va préciser les caractères constitutifs de la décentralisation administrative, telle que ces textes successifs, par des procédés divers, l'ont réalisée.

118. — 1re *règle*. — On décentralise tout en maintenant, ainsi que nous l'avons déjà constaté, l'institution départementale, œuvre fondamentale de la Révolution et deux des bases essentielles de la législation de l'an VIII. Il faut décentraliser en supprimant les exagérations de centralisation. Mais on maintient comme nécessaire à l'unité politique de la France et au bon ordre à l'intérieur, le principe d'unité administrative cherché sous l'ancienne Monarchie et voulu par la Révolution française. Le principe, proclamé en l'an VIII, de la séparation de l'action, de la délibération et de la juridiction administratives en des mains différentes, est aussi conservé. Tous les organes administratifs créés par la loi du 28 pluviôse de l'an VIII sont maintenus. Mais on crée un nouvel organe, la commission départementale, et l'on modifie la répartition des attributions entre quelques-uns de ceux créés au commencement du XIXme siècle.

119. — 2e *règle*. — On place la déconcentration à côté de la véritable décentralisation, en enlevant à l'administration centrale la solution d'un grand nombre d'affaires remise à un agent du pouvoir central, le préfet, placé plus près des populations. Toutefois, l'on conserve aux pouvoirs exécutif ou législatif, la solution de certaines affaires locales, en raison de leur importance et comme se liant plus étroitement aux intérêts de l'État.

C'est l'application de l'idée reproduite dans le préambule du décret-loi du 25 mars 1852 en ces termes : « Considérant qu'on « peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de « près; qu'en conséquence, autant il importe de centraliser « l'action gouvernementale de l'État, autant il est nécessaire de « décentraliser l'action purement administrative, etc. » En un mot, on enlève, en principe, à l'administration centrale, la solution des affaires locales, mais on lui laisse la solution de celles qui touchent aux intérêts de l'État.

On a donné d'abord (décrets de 1852 et 1861) la solution des affaires décentralisées aux préfets, et elle est restée entre leurs mains pour un nombre considérable d'affaires. Cette mesure de *déconcentration*, beaucoup plus que de décentralisation, a l'avantage d'abréger les délais et les formalités, en rapprochant l'autorité compétente des populations; elle eût été pleine d'inconvénients et de dangers sans le principe maintenu par la règle 5e; elle laissait surtout de véritables mesures de décentralisation à réaliser par les 6e, 7e et 9e règles.

3e *règle.* — Pour quelques affaires peu nombreuses et d'un intérêt secondaire, plutôt pour des formalités à remplir que pour des solutions à rendre, on a décentralisé ou mieux déconcentré par voie d'augmentation des attributions des sous-préfets (Décret du 13 avril 1861, art. 6 [n° 229]), fonctionnaires encore plus rapprochés des populations que les préfets.

4e *règle.* — Toute une classe d'affaires est, en raison de sa nature, exceptée des mesures de déconcentration et de décentralisation. Ce sont les affaires religieuses [n° 146]. Il en doit être ainsi dans l'intérêt des familles, dans l'intérêt politique et dans l'intérêt économique de l'État, contraires à l'extension de la propriété de mainmorte, et parfois dans l'intérêt bien entendu de la religion elle-même. Des exceptions très restreintes ont été seules apportées à ce principe par les décrets du 13 avril 1861 et du 15 février 1862.

120. — 5e *règle.* — On applique à toutes les affaires déconcentrées le principe fondamental du droit des parties lésées de

recourir à l'autorité administrative supérieure et du droit de celle-ci de réformer ou d'annuler d'office ; de sorte que l'administration centrale, en perdant le droit de décision directe, a conservé sur les actes de ses délégués le droit de contrôle qui représente le maintien de l'unité administrative dans ce qu'elle a de réellement protecteur pour les populations et d'indispensable aux intérêts généraux du pays (D. 1852, art. 6; D. 1861, art. 7 [nº 149]), sans parler de la puissante garantie qu'offre aux citoyens le recours toujours ouvert au conseil d'État pour excès de pouvoir et pour incompétence [nºs 431 à 437].

121. — 6e et 7e *règles.* — Ce n'était pas assez, pour opérer une décentralisation effective, de rapprocher des populations, avec le droit de recours et de contrôle hiérarchique, l'autorité chargée d'autoriser l'exécution des délibérations des conseils électifs et d'exercer ainsi ce qu'on a appelé à tort la *tutelle administrative* des départements et des communes. Cette expression est fausse [nºs 333 à 335]; toute tutelle suppose un mineur, sinon un interdit; d'après le droit civil, le tuteur gère seul et directement les affaires du mineur sans le consulter ; tandis que, d'une part, même d'après la loi de l'an VIII, il fallait la délibération des conseils, bien que l'administration supérieure pût passer outre, et, que, d'autre part, d'après les lois de 1837 et de 1838, les départements et les communes, représentés par leurs conseils électifs, avaient déjà la plénitude de l'initiative, l'autorité supérieure n'ayant que le droit d'empêcher sans avoir celui de réaliser. Il pouvait convenir de diminuer, et même, dans quelques cas, de supprimer cette soi-disant tutelle, c'est-à-dire la nécessité de l'autorisation ; avant les décrets de déconcentration, elle devait émaner généralement de l'administration centrale (pouvoir exécutif, conseil d'État, ministre, et parfois même du pouvoir législatif), et, depuis ces décrets, elle émanait le plus souvent des préfets. Cette substitution du préfet au pouvoir central était bien un moyen d'accélérer la marche des affaires, mais elle n'affranchissait dans aucun cas les conseils électifs de l'autorisation nécessaire pour l'exécution de leurs délibérations. Il fallait pour

cela augmenter les attributions de ces conseils; déjà libres de ne pas faire, on pouvait les rendre libres pour faire : c'était le pas le plus considérable à réaliser dans la voie de la décentralisation administrative.

C'est (6e règle), en ce qui concerne les départements, l'œuvre largement commencée par la loi du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux, continuée et complétée par la loi du 10 août 1871, qui a remplacé la précédente et supprimé, sauf certains cas, la mesure, dite de tutelle administrative, pour la réalisation des actes de la vie civile des départements.

C'est (7e règle), en ce qui concerne les communes, l'œuvre bien plus délicate, timidement ébauchée par la loi du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux, et augmentée par la loi sur l'administration municipale du 5 avril 1884.

En outre, ces lois, dans quelques-unes de leurs dispositions qui maintiennent la nécessité de l'autorisation, continuent le procédé de décentralisation ou de déconcentration des décrets de 1852 et 1861, en confiant le droit d'autoriser, dans les cas où les lois municipales surtout l'ont maintenu, à des autorités plus rapprochées des populations que ne l'est l'autorité centrale.

122. — 8e *règle*. — De même que les décrets de 1852 et de 1861 avaient stipulé (5e règle ci-dessus) le maintien du droit de contrôle et de réformation de l'administration centrale relativement aux attributions nouvelles des préfets, de même les lois du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871 ont réservé le droit de contrôle du pouvoir exécutif sur toutes les délibérations des conseils généraux. C'est ainsi que la loi du 10 août 1871, en supprimant en principe, et sauf encore dans trois cas, la nécessité de l'autorisation administrative relativement aux délibérations des conseils généraux, a réservé au gouvernement, pour leurs délibérations non définitives, le droit de suspension (art. 49 [n° 184]), et pour leurs délibérations définitives le droit d'annulation en raison de l'excès de pouvoir, de la violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique (art. 47 [n° 183]). Ces réserves écrites dans les lois de décentralisation sont le maintien de la centralisa-

tion administrative et de l'unité dans ce qu'elles ont d'essentiel.

123. — 9e *règle.* — L'augmentation de pouvoir des conseils électifs, et la suppression, atténuée comme il vient d'être dit, de l'autorisation pour les affaires départementales, ont été complétées dans la loi de 1871 par la publicité des séances du conseil général, et surtout par la création de la *commission départementale,* élue par chaque conseil général dans son sein, chargée, dans l'intervalle des sessions, de représenter le conseil général investi ainsi d'une quasi-permanence. C'est là l'œuvre capitale et vraiment nouvelle de la loi du 10 août 1871 ; c'est aussi le plus grand pas qui ait été fait depuis la loi du 28 pluviôse de l'an VIII dans la voie de la décentralisation en ce qui concerne l'administration départementale. Malgré de vives discussions, la défiance et l'opposition du gouvernement, et le vote contraire du ministre de l'intérieur, la commission départementale, née de l'initiative parlementaire, a été créée par la majorité de l'Assemblée nationale en 1871, jalouse sans doute, à sa première heure, de donner un démenti à cette parole de A. de Tocqueville : « La plupart de ceux « mêmes qui, en France, parlent contre la centralisation ne veu- « lent point, au fond, la détruire : les uns, parce qu'ils tiennent « le pouvoir ; les autres, parce qu'ils comptent le posséder. »

124. — 10me *règle.* — Les hommes politiques qui, en 1882, ont introduit, et, dans la loi municipale du 5 avril 1884, ont consacré le principe de l'élection du maire par le conseil municipal, dans toutes les communes de France, ont certainement aussi tenu à donner un autre démenti à l'illustre écrivain que nous venons de citer. Il n'est pas douteux, en effet, que, ministres et législateurs républicains, ils ont fait perdre à la République l'administration municipale d'un grand nombre de chefs-lieux de cantons. Nous avons déjà dit que cette mesure de décentralisation était la plus considérable qui se pût imaginer, et c'est bien à tort que ce caractère lui a été contesté. Enlever au pouvoir central une de ses prérogatives, pour en doter les corps locaux électifs, c'est ce qui constitue au premier chef la décentralisation

Sans anticiper autrement sur l'étude de l'administration municipale, nous nous bornons à rappeler le principe, admis par la Convention, que les représentants des populations doivent être élus par elles et les représentants du gouvernement choisis par lui. Or nous verrons que le maire, d'après nos lois municipales, est l'agent et le représentant du gouvernement dans la commune, en même temps que le chef de l'association communale. Nous verrons aussi qu'il concentre dans sa main la plénitude de l'action administrative, répartie, dans les législations étrangères qui admettent l'élection, entre plusieurs administrateurs isolés ou collectifs.

La même loi du 5 avril 1884, en augmentant la durée des sessions des conseils municipaux et en leur donnant les plus grandes facilités pour se réunir en dehors des sessions ordinaires, leur a donné aussi, comme aux conseils généraux, mais par un autre moyen, une quasi-permanence, avec la publicité de leurs séances.

125. C'est par ces divers procédés, c'est par l'ensemble de ces règles multiples que les pouvoirs publics en France ont cherché successivement, dans le cours du XIXe siècle, à résoudre ce grave problème du maintien de la centralisation nécessaire, c'est-à-dire de l'unité administrative, voulue par l'ancienne Monarchie, rendue possible par l'Assemblée constituante, et réalisée par le Consulat avec des excès de centralisation successivement supprimés depuis la loi de l'an VIII. On a cherché à laisser à l'autorité locale et aux conseils électifs l'initiative et la gestion dans l'administration des affaires qui n'intéressent que la localité, et à maintenir dans les attributions du pouvoir central tout ce qui est du domaine des intérêts généraux du pays. On a voulu aussi réserver à l'autorité supérieure (centrale ou préfectorale) un droit de surveillance et de contrôle permettant de réprimer les excès de pouvoir, de faire respecter les lois et les règlements, d'empêcher l'oppression des individus et des minorités.

126. Toutes ces mesures de décentralisation qui sont l'œuvre d'un demi-siècle, les dispositions hautement libérales et décen-

tralisatrices des deux grandes et sages lois départementales du 10 août 1871 et municipale du 5 avril 1884, permettent de considérer comme se trompant d'époque les attaques qui, au nom de la décentralisation administrative, se poursuivent toujours contre le régime actuel, comme s'il ne différait pas profondément de celui de l'an VIII. On oublie qu'il y a deux sortes d'intérêts auxquels l'administration d'un pays doit pourvoir: les intérêts généraux, dont la sauvegarde doit appartenir, sous tous les régimes, au pouvoir central, et les intérêts locaux, dont il convient en effet de laisser la gestion aux administrations locales électives, mais seulement lorsqu'ils ne sont pas rivés à des intérêts généraux. Il est des cas, en effet, dans lesquels l'intérêt général et l'intérêt local sont tellement unis que le premier peut être compromis par la gestion du second. Ces cas sont plus fréquents dans l'administration du département de la Seine et de la ville de Paris; il est impossible de méconnaître qu'il en existe aussi dans les autres départements et communes de France. Sans réveiller les souvenirs des communes de Paris de 1793 et de 1871, n'est-il pas à craindre que les campagnes trop retentissantes, dites de décentralisation, après les lois de 1871 et de 1884, fournissent surtout des armes aux partisans de l'autonomie communale?

Appeler décentralisation administrative de simples mesures de déconcentration ou de simplification des rouages administratifs, c'est créer une équivoque. Des réformes de cette nature sont toujours à l'ordre du jour: ce ne sont pas des mesures de décentralisation. Nous avons établi déjà que la décentralisation véritable consiste à développer les pouvoirs des corps locaux électifs au détriment de ceux du pouvoir central ou de ses représentants. Nous ne disons certes pas qu'il n'y ait plus rien à faire en France, depuis les lois de 1871 et de 1884, dans le sens de cette véritable décentralisation. Mais nous estimons que les mesures de cet ordre qui peuvent encore être prises sont d'une importance secondaire. Nous en trouvons la preuve dans les *conclusions* [1] d'un intéressant rapport approuvé par une très grande

[1] « Nous proposons de relever de 12 à 20 le nombre des centimes extraor-

commission de décentralisation instituée par décret du 16 février 1895. La suppression du nombre excessif des projets de loi d'intérêt local peut être avantageuse, sans constituer une mesure de décentralisation, ni de premier ordre, lorsque les conseils généraux ou municipaux statueront définitivement dans certains cas nouveaux, ni réelle lorsque des décrets rendus en conseil d'État remplaceront les lois d'autorisation. La suppression

dinaires que les départements peuvent s'imposer sans autorisation, et d'élever de quinze ans à trente ans, c'est-à-dire à un délai qui est rarement dépassé dans la pratique, la durée de remboursement des emprunts que les départements ont la liberté de contracter. Par cette double réforme, nous affranchissons en réalité de la tutelle financière de l'Etat les départements les moins imposés, et nous donnons aux autres la libre disposition des ressources nécessaires pour la moyenne normale de leurs besoins. Nous faisons disparaître de l'ordre du jour des Chambres cette innombrable quantité de projets de loi d'intérêt local ayant pour objet d'autoriser les départements à pourvoir à des dépenses qui sont en réalité des dépenses ordinaires, annuelles et même obligatoires, comme celles de l'assistance médicale gratuite. Le Parlement ne sera plus saisi que des dépenses départementales ayant vraiment un caractère extraordinaire. En autorisant l'exécution immédiate du budget de report, nous faisons bénéficier les départements du temps que prenait l'examen de ces budgets par le ministère. On ne sera plus obligé d'interrompre les travaux ni le mandatement des dépenses reportées. En matière communale, nos propositions sont plus touffues. Nous relevons d'abord la compétence financière des conseils municipaux. Nous portons à 10 centimes pendant dix ans, au lieu de 5 centimes pendant cinq ans, la quotité des centimes extraordinaires que les conseils municipaux peuvent voter sans autorisation. Nous donnons aux conseils municipaux le droit de voter sans autorisation 10 centimes pour insuffisance de revenus. Enfin, par la nouvelle rédaction de l'article 145 de la loi municipale, nous rendons maîtresses de leur budget les communes, en très grand nombre, qui n'auront pas dépassé cette double limite. En matière communale, comme en matière départementale, nous réduisons l'intervention de l'Etat aux cas où il y a vraiment à prévenir une progression excessive des charges publiques et de l'appel fait au contribuable par les budgets locaux. Nous proposons de donner aux conseils municipaux le droit, qu'ils n'avaient pas et qui serait d'un usage continuel, de régler jusqu'à 1.000 fr. le mode d'exécution des travaux et fournitures. En remaniant l'article 68 de la loi municipale, nous remettons aux conseils municipaux le pouvoir de décision sur de nouvelles catégories d'affaires (baux, affectations d'immeubles, créations et suppressions de promenades, jardins, champs de foire, etc.). Nous supprimons la nécessité de l'autorisation de plaider. En même temps que nous augmentons dans une très large mesure le pouvoir propre des conseils municipaux, nous supprimons entièrement les lois d'intérêt local s'appliquant à la tutelle des communes ; nous les remplaçons par des décrets en conseil d'Etat ; dans le même esprit, nous transférons du gouvernement à son représentant, le préfet, non seulement le droit de nomination à certaines fonctions (personnel des prisons, officiers de sapeurs-pompiers, etc.), mais encore la plus grande partie des

de l'autorisation de plaider aux communes n'est pas non plus une mesure capitale. On peut faire bon accueil aux projets de loi qui réaliseront ces mesures. L'annonce retentissante du début, donnant à croire que tout était à changer, sinon à refaire, dans l'organisation administrative de la France, à l'approche du xxe siècle, était-elle nécessaire pour arriver à ces résultats ? Nous ne leur

attributions de tutelle communale qui avaient été jusqu'à présent concentrées à Paris. Nous relevons de 20 à 30 le maximum des impositions extraordinaires à déterminer dans chaque département par le conseil général, et au delà duquel le vote des conseils municipaux doit être approuvé par le pouvoir central. Cette mesure réduira à un petit nombre les dossiers d'impositions extraordinaires qui devront être soumis à la sanction du président de la République. Nous attribuons compétence au préfet pour autoriser, dans tous les cas, au-dessus de 10 centimes, l'imposition pour insuffisance de revenus. Nous le chargeons de l'approbation des marchés dans les villes dont le revenu est de 3 millions, ce qui exonérerait les municipalités de ces villes de retards dont elles avaient à souffrir à tout propos. Le préfet statuerait également, mais en conseil de préfecture, sur les créations d'adjoints spéciaux, l'organisation des caisses de retraites communales, la taxe de balayage, les modifications aux règlements, au périmètre des octrois, l'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés au tarif d'octroi local. Mais, pour ces questions d'octroi, nous exigerions, avec l'avis du conseil de préfecture, l'avis conforme du directeur départemental. Enfin, nous donnerions compétence au conseil général pour la taxe des chiens, dans les limites de la loi de 1855. Nous avons voulu définir et limiter le caractère du contrôle exercé par le préfet, en instituant, pour le cas de désaccord entre le préfet et la commune, une mesure nouvelle d'instruction contradictoire : l'audition du maire en conseil de préfecture. Nous réservons toujours à l'Etat, dans l'intérêt de la propriété privée, dont il ne faut pas diminuer les garanties, les décisions qui doivent entraîner l'expropriation. Mais nous proposons d'unifier la législation en cette matière. En proposant des mesures de simplification dans la comptabilité communale, nous rappelons qu'il y a des précautions à prendre contre les gestions occultes et qu'il convient d'ouvrir un regard à l'administration préfectorale sur les pièces justificatives des comptes de gestion, en même temps que de rendre plus effectif le contrôle des assemblées municipales, en donnant, même à un seul conseiller, le droit de réclamer la communication des pièces. Si nos propositions étaient accueillies et sanctionnées, — il suffirait pour cela de quelques circulaires, de quelques décrets, de deux articles dans la loi de finances et de la modification de trois ou quatre articles des lois de 1871 et de 1884, — il n'y aurait aucune secousse dans le fonctionnement d'institutions auxquelles le pays est habitué ; mais on aurait singulièrement allégé et facilité la marche des assemblées locales et on aurait mis nos deux chartes départementale et communale en harmonie avec le progrès dans l'éducation et dans les mœurs, qui se mesure au temps parcouru (*Rapport sur l'administration départementale et communale*, présenté au nom de la sous-commission administrative de décentralisation, par M. Alapetite, et approuvé par la Commission extraparlementaire de décentralisation, en séances plénières des 17 et 22 juillet 1896) ». *Journal officiel* du jeudi 20 août 1896.

reprochons pas d'être insuffisants; de ne pas rétablir la province d'avant 1789, ni même le canton de la constitution de l'an III, ni de ne pas livrer les services publics aux corps locaux électifs. Il en est pour lesquels la décentralisation administrative est surtout ce dernier genre de bouleversement [n°s 389 à 400].

127. Il ne faut pas détourner les esprits d'autres questions, qui ne sont pas des questions de décentralisation, qui ont plus d'importance actuelle, et réclament une solution. Ce serait un grand honneur pour un gouvernement et pour un parlement que de les aborder et de les trancher avec le courage et l'esprit d'indépendance qu'elles réclament. Il y a longtemps que la répartition de la plupart des services publics sur les divers points du territoire n'est plus en harmonie avec la révolution accomplie au XIXe siècle dans les moyens de communication et de transport. Les transformations économiques d'un pays y rendent nécessaires des réformes dans son organisation administrative, financière et judiciaire; et sur ce point rien n'a été fait en France. Cette répartition des services publics, au commencement du XIXe siècle, a été faite dans chaque département, sur la base de sa division en arrondissements [voir n°s 226 à 228]. Elle avait alors, comme cette division elle-même, sa raison d'être, dans un pays ayant peu de routes de terre et ne pouvant avoir ni chemins de fer, ni téléphones. Combien d'arrondissements, éloignés il y a cent ans, sont aujourd'hui étroitement rapprochés, et pourraient être groupés et réunis en un seul? Il ne s'agit pas de supprimer tous les arrondissements, ni tous les sous-préfets, ni tous les conseils d'arrondissements, comme des chambres de Députés l'ont voté certains jours, en 1829 et en 1886, ni tous les receveurs des finances, pas plus que tous les tribunaux. Mais il y a lieu de supprimer autant de tribunaux, de sous-préfets, de conseils d'arrondissements, de receveurs des finances, etc., qu'il y a d'arrondissements pouvant être réunis à des arrondissements voisins, et ils sont très nombreux. L'obstacle à cette utile réforme est à la fois dans la résistance des chefs-lieux d'arrondissement menacés, et dans les intérêts électoraux. Il ne nous paraît pas

impossible de concilier les intérêts opposés dans la constitution d'arrondissements plus vastes, pouvant même porter deux noms, avec l'économie d'un organisme administratif et judiciaire sur deux, sans qu'il soit nécessaire de les laisser côte à côte dans la même ville, et (si le Parlement croit devoir conserver dans la chambre des Députés le même nombre de membres), en divisant ces arrondissements agrandis en circonscriptions électorales. Quelque puissent être d'ailleurs les tempéraments à apporter dans l'exécution, l'intérêt d'ordre public qui s'attache à la suppression d'organes inutiles, de magistrats inoccupés, de charges budgétaires ayant perdu leur raison d'être par suite de transformations économiques, cet intérêt supérieur doit l'emporter sur tous les autres. Le moment est venu pour les réformes de ce genre d'être utilement remises à l'ordre du jour, sans qu'il soit utile de toucher à la division départementale de l'Assemblée constituante. Il ne faudrait pas que, sous prétexte de décentralisation administrative, l'esprit public fût détourné de cette réforme, capitale au point de vue administratif, judiciaire, économique et financier. Nous y reviendrons en traitant de l'arrondissement [nos 227 et 228].

Nous sommes loin de prétendre cependant qu'il n'y ait pas d'autres améliorations et d'autres économies à réaliser. Nous pensons le contraire. Il n'est aucune branche de l'organisation des sociétés humaines qui échappe aux évolutions que le temps apporte et que l'avenir tient toujours en réserve. En outre et indépendamment de ces évolutions, n'y a-t-il pas toujours, dans un organisme social, des améliorations et des simplifications possibles, des abus à corriger, des déperditions de forces et des sinécures à supprimer, sans oublier que la première chose à faire serait de n'en jamais créer de nouvelles. Toutes ces réformes désirables ne constituent pas des mesures de décentralisation. Elles sont à l'heure présente plus essentielles, et nous n'en connaissons ni de plus rationnelles, ni de plus importantes, ni de plus urgentes que celles dont nous venons d'indiquer la nature et la portée.

128. Après avoir, au milieu de ces prolégomènes historiques et scientifiques sur l'administration départementale, donné la loi du 28 pluviôse de l'an VIII avec ses dispositions conservées et celles justement anéanties, il convient de terminer par le texte même des trois premiers articles de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux. Ces trois articles forment son titre Ier, sous la rubrique *Dispositions générales;* ils posent le principe du nouvel organe, la commission départementale, créé par le législateur de 1871. Ils montrent comment son œuvre se concilie avec celle du législateur de l'an VIII. Le préfet subsiste à côté du conseil général et de la commission départementale; à eux la décision, à lui l'instruction et l'exécution ; de sorte qu'il n'y a point là un retour aux administrations collectives de 1790 et de l'an III, qui réunissaient l'action, la délibération et la juridiction.

Ces trois articles forment la transition naturelle entre le tableau général, que nous venons de tracer, du régime actuel de l'administration départementale et des questions qui s'y rattachent, et l'étude des textes qui font l'application des principes posés.

Il y a dans chaque département un conseil général (L. 10 août 1871, art. 1er). — Le conseil général élit dans son sein une commission départementale (art. 2). — Le préfet est le représentant du pouvoir exécutif dans le département. Il est en outre chargé de l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département, ainsi que de l'exécution des décisions du conseil général et de la commission départementale, conformément aux dispositions de la présente loi (art. 3).

§ Ier. — Préfets.

129. Rôle général des préfets; nomination, résidence, et remplacement en cas d'empêchement ou d'absence.
130. Division des préfectures et sous-préfectures en trois classes territoriales.
131. Projet de loi, voté par la chambre des Députés en 1882, et rejeté par le Sénat, relatif à l'établissement des classes personnelles.
132. Loi et décret de 1887, relatifs aux augmentations de traitement accordées à titre personnel aux préfets, sous préfets, secrétaires généraux, et conseillers de préfecture.
133. Costumes; honorariat; traitements ou pensions de non-activité.
134. Organisation exclusivement locale des bureaux des préfectures; réclamations et propositions de centralisation du service.

135. Situation spéciale des archivistes départementaux.
136. Dispositions relatives aux préfets dans le département de la Seine, le département du Rhône et les villes de plus de 40,000 âmes.
137. Caractères légaux du préfet.
138. Du préfet agent du gouvernement.
139. Du préfet représentant du gouvernement et de l'administration centrale, administrateur *jure proprio* du département.
140. Arrêtés préfectoraux individuels et spéciaux, constituant des actes administratifs proprement dits.
141. Actes de cette nature, accomplis en cette qualité par les préfets en vertu des dispositions de déconcentration, qui ne doivent pas être confondues avec des mesures de décentralisation.
142. Décret législatif du 25 mars 1852, et décret réglementaire du 13 avril 1861, toujours en vigueur dans leur ensemble, malgré diverses abrogations expresses ou implicites, et partielles.
143. Différence de nature légale entre ces deux décrets.
144. Articles 1 des deux décrets et tableau A ; affaires départementales, communales, et d'assistance publique.
145. Articles 2 et tableau B : police agricole, industrielle et sanitaire ; articles 3 et tableau C : affaires commerciales et financières ; articles 4 du décret de 1852 et 2 du décret de 1861, tableau D : affaires relatives aux cours d'eau et aux travaux publics.
146. Article 4 du décret de 1861 et décret du 15 février 1862 ; matières relatives à l'administration et à la police des cultes ; affaires connexes et mixtes.
147. Article 5 de chaque décret ; extension du droit de nomination des préfets à divers emplois.
148. Article 6 du décret de 1861 relatif à l'extension de la décentralisation administrative au profit des sous-préfets ; renvoi.
149. Articles 6 du décret de 1852 et 7 du décret de 1861 ; maintien du droit de contrôle et de réformation de l'administration supérieure sur toutes les affaires décentralisées par les deux décrets.
150. Abrogation de l'article 7 du décret du 25 mars 1852, qui exceptait de ses dispositions l'administration du département de la Seine.
151. Arrêtés préfectoraux réglementaires.
152. Le préfet représentant des intérêts départementaux, au point de vue de l'instruction préalable des affaires départementales et de l'exécution des décisions du conseil général et de la commission départementale.
153. Actes de gestion du préfet, représentant actif de la personnalité civile du département.
154. Des actes d'administration communale accomplis par les préfets aux lieu et place des maires.
155. Du préfet considéré comme juge dans des cas rares et peu importants ; renvoi.

129. Le préfet est l'administrateur du département. Créé par

la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, il a reçu d'elle, par cette disposition capitale de l'article 3 « Le préfet sera seul chargé de « l'administration », l'action administrative, que l'Assemblée constituante et la Convention avaient confiée à ces administrations collectives, successivement organisées sous les noms d'*administrations* et *directoires du département*, et d'*administrations centrales de départements* [n° 107]. Il a beaucoup plus de rapports historiquement, et sauf la différence des principes du nouveau droit public de la France, avec les Intendants de l'ancien régime dans les pays d'élections, qu'avec les procureurs généraux syndics de 1790 et même les commissaires du Directoire exécutif de l'an III à l'an VIII. Nous avons vu aussi [nos 63 et 110] que le préfet, agent direct du pouvoir exécutif, occupe le troisième degré de la hiérarchie administrative.

Comme les ministres, les préfets sont nommés par le pouvoir exécutif sans qu'aucune condition, même d'âge, entrave la liberté de son choix, pourvu qu'ils réunissent les conditions requises pour être citoyen français; ils sont révocables par lui.

Le préfet doit résider au chef-lieu administratif du département. Ses fonctions ne doivent jamais cesser d'être remplies, à cause de leur importance; une ordonnance royale du 29 mars 1821, à la suite de divers arrêtés gouvernementaux qui avaient eu le même objet, a pourvu au remplacement des préfets en cas d'absence, d'empêchement ou de vacance de la préfecture.

Depuis qu'un secrétaire général titulaire a été rétabli dans chaque département, il serait plus rationnel qu'il fût, de plein droit et sans délégation, chargé de remplacer le préfet en cas d'absence ou d'empêchement. Le ministre de l'intérieur n'aurait à procéder à une délégation que lorsque le préfet et le secrétaire général seraient simultanément absents ou empêchés. Les projets de loi de 1887 et 1896 relatifs à l'institution de conseils régionaux de préfecture [nos 161 et 540] ont été obligés de proposer ces solutions.

Les préfets autorisés à s'absenter de leur département délèguent leurs fonctions, sous l'approbation de notre ministre de l'intérieur, à un conseiller de préfecture ou au secrétaire général de la préfecture, à leur choix. La délégation n'a pas besoin d'être approuvée par notre ministre de l'intérieur, lorsque le préfet ne sort pas du département. (Ordonnance

royale du 29 mars 1821, *relative au remplacement des préfets pendant leur absence momentanée de leur département, et à la délégation de leurs fonctions*, art. 1). — En cas d'absence ou d'empêchement d'un préfet sans qu'il ait délégué l'administration, ou en cas de vacance de la préfecture, le premier dans l'ordre du tableau prend de droit l'administration du département : toutefois, si, avant la vacance de la préfecture, l'administration a été déléguée, celui à qui elle aura été déléguée continuera d'exercer, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné par notre ministre de l'intérieur (art. 2).

Le costume officiel des préfets, sous-préfets et secrétaires généraux, tel qu'il a été déterminé par les arrêtés des consuls des 17 ventôse, 17 floréal et 8 messidor an VIII, le décret du 1er mars 1852 et défini en dernier lieu par l'arrêté ministériel du 10 avril 1873, sera désormais facultatif (Décret du 16 avril 1878, art. 1er). — Le costume réglementaire des mêmes fonctionnaires sera, à l'avenir, fixé conformément aux dispositions annexées au présent décret (art. 2). — (Suit le règlement concernant le costume officiel des préfets, sous-préfets et secrétaires généraux).

130. Les préfectures sont divisées en trois classes, qui appartiennent à la résidence et non à la personne. Elles se distinguent par le traitement des préfets, fixé à 35,000, 24,000 et 18,000 fr. par le décret du 23 décembre 1872, en exécution de la loi du budget du 20 décembre 1872. Ce classement des préfectures, fait par le décret du 27 mars 1852 (sauf la diminution des traitement de 5,000, 6,000 et 2,000 fr.), a reçu et peut toujours recevoir des modifications partielles de décrets ultérieurs ayant pour objet, dans la mesure des crédits ouverts par la loi du budget, de faire passer certaines préfectures de la troisième à la seconde classe, ou de la seconde à la première. Chaque année le ministère de l'intérieur publie l'état de la division des préfectures et sous-préfectures en trois classes. Il résulte de l'état de 1896 [1] que trois préfectures sont *hors classe* (préfecture de la Seine, préfecture de police, et territoire de Belfort), 11 de première classe, 31 de deuxième classe, 43 de troisième classe; et que les 3 préfectures de l'Algérie, comme leurs sous-préfectures, n'y sont pas comprises.

131. Un projet de loi voté par la chambre des Députés le 15 mai

[1] Reproduit à la fin du tome II, appendice contenant la classification des préfectures et sous-préfectures en trois classes.

1882, mais rejeté par le Sénat [1], avait pour objet de supprimer les classes territoriales de préfectures et de sous-préfectures et d'établir des classes personnelles aux fonctionnaires, préfets, secrétaires généraux, sous-préfets et conseillers de préfecture. Par suite de l'échec de ce projet de loi, la division des préfectures en trois classes est demeurée telle que nous l'indiquons au nu-

[1] Nous reproduisons le texte du projet voté par la chambre des Députés et rejeté par le Sénat : — « Art. 1er. Les traitements des préfets, des sous-préfets, des secrétaires généraux et des conseillers de préfecture sont divisés en trois classes. Les traitements sont attachés à la personne des fonctionnaires. — Art. 2. Les cadres et les traitements sont fixés dans chaque classe conformément au tableau annexé à la présente loi. — Art. 3. Des indemnités de résidence sont, en outre, attribuées, dans les limites d'un crédit annuel de 200,000 fr., à certaines préfectures et à certaines sous-préfectures. Elles ne peuvent être allouées qu'aux préfets et sous-préfets. Un règlement d'administration publique déterminera les résidences auxquelles sera attribuée une indemnité et le montant de cette indemnité. — Art. 4. La retraite des préfets de 1re classe est calculée sur le cinquième du traitement. — Art. 5. Sont abrogées les dispositions des lois et décrets contraires à la présente loi. »

FONCTIONNAIRES			NOMBRE	TRAITEMENT ANNUEL
				fr.
Préfets	de la Seine		1	50.000
	de police		1	40.000
	de 1re classe		20	30.000
	de 2e classe		40	24.000
	de 3e classe		25	18.000
Administrateur de Belfort			1	12.000
Sous-Préfets	de 1re classe		68	7.000
	de 2e classe		105	6.000
	de 3e classe		100	4.500
Secrétaires généraux	de 1re classe		20	7.000
	de 2e classe		40	6.000
	de 3e classe		26	4.500
	de la Seine		1	18.000
	de police		1	15.000
Conseillers de préfecture	Seine	Président	1	15.000
		Conseillers	8	10.000
		Commissaires	2	8.000
			1	7.000
			1	6.000
	de 1re classe		55	4.000
	de 2e classe		125	3.000
	de 3e classe		107	2.000

méro précédent. Le Sénat a considéré, non sans raison, qu'il serait choquant de voir les fonctionnaires administratifs départementaux de la Lozère ou de la Corrèze, par exemple, plus rétribués que ceux des départements du Nord et du Rhône, et que, si les indemnités de résidence prévues à l'article 3 du projet servaient à remédier à une situation aussi anormale, la réforme aboutirait à une augmentation inévitable des traitements. C'est en raison de l'importance de ce projet et de son application éventuelle à tous les fonctionnaires de l'ordre administratif que nous le reproduisons en note.

132. Le maintien de la division des préfectures et sous-préfectures en trois classes, ou classes territoriales, se concilie d'ailleurs depuis cinquante ans avec des augmentations de traitements personnelles, permettant de tenir compte des services d'un fonctionnaire sans le déplacer, et de lui donner de l'avancement sur place. C'est ce qu'ont fait successivement, sur des bases différentes, les décrets des 27 mars 1852, 25 juillet 1855, 15 avril 1877, et 7 décembre 1883. Ce point important est actuellement réglé par le décret du 22 mars 1887, et l'article 48 de la loi de finances du 26 février 1887.

A partir de 1887, le ministre de l'intérieur joindra chaque année à ses propositions budgétaires l'état nominatif des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture touchant, à titre personnel, un traitement supérieur à celui que comporte leur résidence. Cet état devra mentionner, pour chacun des fonctionnaires précités, la date de la nomination à la classe actuelle et la date de la nomination à la classe immédiatement inférieure (Loi du 26 février 1887 *portant fixation du budget de l'exercice 1887*, art. 48).

Les préfets des départements compris dans la deuxième classe pourront, après trois ans de services dans le même département, ou après cinq ans de fonctions dans différents départements de la même classe, obtenir sur place une augmentation de traitement de cinq mille francs (Décret du 22 mars 1887, *concernant l'avancement sur place des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture*, art. 1). — Les préfets des départements compris dans la troisième classe pourront obtenir, dans les mêmes conditions, une augmentation de traitement de trois mille francs (art. 2). — Cette augmentation pourra être portée à onze mille francs pour les préfets des départements de deuxième classe et à six mille francs pour les préfets des départements de troisième classe, après une nouvelle période

de trois ans dans le même département, ou de cinq ans dans différents départements de la même classe (art. 3). — Les sous-préfets et les secrétaires généraux compris dans la deuxième classe pourront, après trois ans de services dans le même poste, ou après cinq ans de services dans des postes différents, mais de même classe, obtenir sur place le traitement de la classe supérieure (art. 4). — Les sous-préfets et les secrétaires généraux compris dans la troisième classe pourront obtenir, aux mêmes conditions, une augmentation de traitement de mille francs (art. 5). — Les conseillers de préfecture de deuxième et de troisième classe pourront, après cinq ans de services dans une ou plusieurs résidences, obtenir sur place le traitement de la classe supérieure (art. 6). — Les conseillers de préfecture de troisième classe ainsi promus, sur place, à la deuxième classe pourront, après une nouvelle période de cinq ans, être élevés personnellement à la première classe de leurs fonctions (art. 7).

133. Un décret du 27 mars 1854 disposait que les préfets et sous-préfets qui, au moment où ils cesseront d'être en activité, ne réuniront pas les conditions voulues, pourront, s'ils comptent six ans de services rétribués par l'État, obtenir une pension de retraite, dont la durée ne pourra s'étendre au delà de six ans, ni le montant être cumulé avec aucun traitement, ni pension de retraite non militaire. Le décret du 15 avril 1877 permet d'allouer un traitement de non-activité aux préfets, sous-préfets et conseillers de préfecture qui auront 6 ans de services rétribués par l'État, sans réunir les conditions voulues pour obtenir une pension de retraite.

D'après un décret rendu en conseil d'État le 28 février 1863 (art. 1 et 2), le titre de *préfet honoraire* peut être conféré par décret aux préfets placés hors des cadres d'activité ou admis à la retraite et qui ont bien mérité dans l'exercice de leurs fonctions. Les préfets honoraires doivent, aux termes de ce décret, porter dans les cérémonies publiques le costume de préfet, moins l'écharpe qui est le signe de l'autorité ; ils prennent rang immédiatement avant les membres du conseil de préfecture.

134. De même que nous avons vu près des ministres un nombre considérable d'employés, du plus haut grade, comme du plus modeste, formant l'administration centrale de chaque ministère, dont les cadres sont actuellement fixés par décrets por-

tant règlement d'administration publique, de même les préfets ont pour collaborateurs immédiats les bureaux des préfectures placés sous leur autorité. On y voit, comme dans les ministères, des chefs de division, des chefs, des sous-chefs de bureau, etc., et le secrétaire greffier du conseil de préfecture. Il est pourvu à cette dépense par un fonds d'abonnement payé par l'État (L. 28 pluviôse an VIII, art. 24). En raison de l'insuffisance de ce fonds d'abonnement, les conseils généraux votent aussi des subventions. Les bureaux des préfectures sont l'objet d'une organisation toute locale, présentant de nombreux inconvénients. L'avancement, rapide à certains moments dans quelques départements, est, dans la plupart et le plus souvent, d'une lenteur décourageante pour des employés peu rétribués, sans avenir, sans déplacement possible, à moins de perdre les retenues effectuées sur leur traitement au profit de caisses de retraites départementales indépendantes les unes des autres. La centralisation de ces importants services en un corps unique, hiérarchiquement organisé, a été souvent demandée. Soixante conseils généraux ont émis des vœux en ce sens. Une proposition de loi d'initiative parlementaire s'est produite à cet égard dès le 13 novembre 1876. Une pétition des employés de la préfecture de l'Oise a été renvoyée, en 1879, aux ministres de l'intérieur et des finances. Le 28 décembre 1883, soixante députés avaient déposé une nouvelle proposition de loi; devant une autre législature cent dix députés l'ont reprise le 5 décembre 1885 [1]. Son article premier en formulait ainsi le principe : « Le personnel des bureaux des préfectures et sous-« préfectures forme un corps d'administration relevant du mi-« nistère de l'intérieur ». Le déplacement de compétence, du préfet au ministre, fait craindre que les préfets aient moins d'autorité sur leur personnel; mais ils seraient très écoutés du ministre. La question est toujours pendante.

A ces emplois s'appliquent les dispositions de l'article 45 §3 de

[1] Proposition de loi *tendant à organiser le personnel des bureaux des préfectures et des sous-préfectures* (annexe au procès-verbal de la séance du 5 décembre 1885; Chambre des députés; session extraordinaire de 1885, n° 189).

la loi du 10 août 1871, rectifié le 12 décembre 1871, et ainsi conçu :

Le conseil général détermine les conditions auxquelles seront tenus de satisfaire les candidats aux fonctions rétribuées exclusivement sur les fonds départementaux, et les règles des concours d'après lesquels les nominations devront être faites. Néanmoins, sont maintenus les droits des archivistes paléographes tels qu'ils sont réglés par le décret du 4 février 1850.

135. Les archivistes départementaux, nommés par les préfets (D. 13 avril 1861, art. 5, 3° [n° 147)], sont en effet des fonctionnaires rétribués sur les fonds départementaux. Mais ils diffèrent des autres sous trois rapports : 1° ainsi qu'il vient d'être dit, au point de vue des conditions de leur recrutement dans le corps savant des archivistes paléographes sortis de l'école des Chartes ; 2° en ce qu'ils relèvent plus particulièrement des secrétaires généraux de préfecture qui ont la garde des papiers et signent les expéditions (L. 28 pluviôse an VIII, art. 7) ; 3° en ce que le service des archives n'est plus rattaché au ministère de l'intérieur, mais à celui de l'instruction publique (L. 19 mars 1884 ; D. 21 mars 1884).

A partir du 1er janvier 1884, le service des archives départementales, communales et hospitalières, et le service d'inspection qui s'y rattache, sont distraits du ministère de l'intérieur (Direction du secrétariat et de la comptabilité) et transférés au ministère de l'instruction publique et des beaux-arts (Direction du secrétariat). (Décret du 21 mars 1884, *qui rattache au ministère de l'instruction publique et des beaux-arts le service des archives départementales, communales et hospitalières*, art. 1). — Aucune modification ne pourra être apportée par le ministère de l'instruction publique et des beaux-arts au règlement du 6 mars 1843 sur les archives départementales, et en général à toutes les prescriptions relatives au classement, à la communication et à la suppression des dossiers administratifs des préfectures, sous-préfectures, mairies et hospices, sans un accord préalable avec le ministère de l'intérieur (art. 2).

136. L'autorité préfectorale est organisée telle que nous venons de la décrire, et procède suivant les mêmes règles dans tous les départements du territoire européen de la France, sauf une règle contraire dans le département de la Seine, déjà indiquée [n° 130], et fondée sur la situation exceptionnelle de Paris comme siège des pouvoirs publics [*Voir* nos 389 à 411, le régime légal du département de la Seine et de la ville de Paris].

Nous indiquerons [nº 279] une extension des attributions préfectorales dans la ville de Lyon, et [nº 280] dans les villes dont la population excède 40.000 âmes.

137. Le préfet relève plus particulièrement du ministre de l'intérieur, dans les attributions duquel se trouvent le personnel des préfectures et sous-préfectures et toute l'administration départementale et communale; néanmoins le préfet correspond directement avec tous les ministres pour les affaires ressortissant à chaque ministère. Ses fonctions s'étendent à tous les services administratifs proprement dits, ce qui fait de lui, sous l'autorité des ministres, le représentant direct du pouvoir exécutif dans le département. Nul autre fonctionnaire dans le département, bien que le décret des préséances puisse lui donner le pas sur le préfet, ne possède ce titre d'une manière aussi complète et aussi absolue que le préfet.

L'autorité préfectorale revêt un triple caractère, d'après les attributions administratives très diverses dont le préfet est investi. Il est : 1° l'agent du gouvernement et de l'administration centrale; 2° leur délégué ou représentant, chargé, à ce titre, de l'administration départementale; et 3° le représentant des intérêts départementaux au point de vue de l'action.

138. 1° Le préfet, *agent du gouvernement*, agent politique et administratif, chargé de transmettre et de faire exécuter les lois, décrets, instructions ministérielles, et tous les actes de l'administration centrale, est contraint d'obéir aux ordres qu'il reçoit ou de se démettre. Au moment de la mise à exécution de la loi de création des préfets, le ministre de l'intérieur (Lucien Bonaparte), dans une instruction du 24 germinal an VIII, a tracé les devoirs des préfets de la manière suivante : « Les préfets sont chargés « par le gouvernement d'administrer sous ses ordres dans l'éten« due de leur département; ils sont les organes de la loi et les « instruments de son exécution. »

Pour remplir cette fonction de transmission et d'exécution, le préfet agit personnellement ou fait agir ses subordonnés; il exerce

alors ce que Rœderer, président de la section de l'intérieur au conseil d'État, dans l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, a appelé la *procuration d'action*, dont il fait une analyse trop compliquée, trop subtile et trop compréhensive pour être exacte. Les onze fonctions qu'il distingue devraient au moins y être ramenées à quatre : l'*instruction*, la *direction*, la *surveillance* et le *contrôle*, sous cette réserve que, suivant nous, elles constituent plutôt l'administration elle-même ou action administrative, que la procuration d'action.

Le préfet, dans ce cas, procède principalement par lettres missives adressées à ses subordonnés ; il peut prendre aussi des arrêtés pour l'exécution des actes de l'autorité centrale.

C'est aussi comme agent du gouvernement que le préfet est l'intermédiaire obligé de toute demande ou réclamation adressée par les particuliers à l'administration centrale, de même qu'il transmet à celle-ci tous les renseignements locaux qui lui sont demandés.

139. 2° Comme *délégué* et *représentant du gouvernement*, le préfet est investi d'une autorité qui lui est propre, et administre *jure proprio* le département à la tête duquel il est placé.

Cette partie des attributions préfectorales découle aussi bien de l'article 3 § 1 de la loi du 10 août 1871 : « le préfet est le représentant du pouvoir exécutif, dans le département », que de la disposition laconique de l'article 3 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII : « le préfet sera seul chargé de l'administration ».

Ce fonctionnaire est, dans le département, le dépositaire de la portion du pouvoir exécutif, appelée l'autorité administrative ; à ce titre, il agit directement sur les personnes et sur les choses ; il règle par lui-même toute affaire administrative d'intérêt général, qui n'est pas spécialement réservée à l'autorité supérieure ; il réglemente pour le département. C'est aussi à ce titre qu'il exerce, dans les cas où les lois de décentralisation administrative, départementale et communale, l'ont laissée subsister, et lorsqu'elle n'a pas été réservée à une autre autorité, la faculté d'accorder ou de refuser les autorisations nécessaires aux communes et aux

établissements publics. Enfin, c'est encore à ce titre qu'indépendamment des pouvoirs d'officier de police judiciaire ou répressive que lui confèrent les termes absolus de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, le préfet exerce de plus la police administrative ou préventive dans tout le département.

L'action du préfet, en qualité de représentant ou délégué de l'autorité centrale, se manifeste à l'égard des tiers par des *arrêtés préfectoraux*. Les uns émanent du préfet sans qu'il ait eu aucun avis à prendre; les autres sont rendus par lui *en conseil de préfecture*, c'est-à-dire après avoir pris l'avis, qu'il est toujours libre de ne pas suivre, de son conseil de préfecture.

140. Parmi ces divers arrêtés, les uns sont *individuels* et *spéciaux*. Quelques-uns portent des nominations d'agents. La plupart, contenant des permissions ou autorisations, des injonctions ou interdictions, constituent des actes administratifs proprement dits. Ils suivent, quant au recours dont ils peuvent être l'objet, les règles indiquées à l'occasion des décrets et dans la théorie générale des actes de l'autorité administrative [n°s 64 à 73]. Nous ne faisons que rappeler la distinction établie entre le recours par la voix gracieuse toujours ouvert, et le recours par la voie contentieuse qui ne l'est que dans certains cas, lorsqu'il s'agit, non d'un intérêt froissé, mais d'un droit violé. Il faut observer toutefois que le recours direct au conseil d'État n'est jamais ouvert contre les arrêtés préfectoraux, à moins qu'ils ne soient argués d'incompétence ou d'excès de pouvoir.

141. Ce sont des actes de cette nature que le préfet accomplit, en cette même qualité de délégué et représentant du pouvoir central, en vertu des nombreuses dispositions de déconcentration introduites depuis un demi-siècle dans toutes nos lois d'administration départementale et communale. Ces dispositions, qui ont pour objet de transmettre aux préfets des prérogatives attribuées antérieurement par des lois ou règlements aux ministres ou au chef de l'État, ne sont nullement des mesures de décentralisation. Nous avons déjà dit [n°s 119 et 126] que c'est à

tort qu'on leur donne ce nom, puisque le préfet agit comme représentant du pouvoir central et sous son contrôle, il n'y a pas en réalité déplacement d'autorité. Il n'y a de décentralisation que lorsque le déplacement profite aux représentants élus des intérêts locaux.

Les mesures de déconcentration, bien que ne devant pas être confondues avec les véritables mesures de décentralisation administrative, n'en sont pas moins utiles dans de nombreux cas, et il est nécessaire de s'en rendre compte et de connaître les principaux actes qui les ont accomplies ou ceux qui pourraient en accomplir encore.

142. Les actes de déconcentration administrative les plus célèbres sont le décret-loi du 25 mars 1852 et le décret réglementaire du 13 avril 1861. Il existait antérieurement des mesures de déconcentration spéciales prescrites, soit dans des règlements, soit dans des lois, telles que celles du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux et du 3 mai 1841 sur l'expropriation. Mais les décrets de 1852 et 1861 présentent ce caractère qu'ils ont étendu l'ensemble des attributions préfectorales, et qu'ils intéressent presque tous les services administratifs.

Ils contiennent chacun sept articles que nous allons examiner, en faisant observer que la plupart des dispositions du second de ces décrets correspondent exactement aux dispositions du premier, dont elles n'ont fait généralement qu'augmenter les nomenclatures d'affaires dites décentralisées. Ces nomenclatures se trouvent comprises dans des tableaux annexés aux différents articles du décret de 1852, tableaux inséparables de ces articles qui ne seraient rien sans eux. Ils ont été l'objet d'une nouvelle insertion au *Bulletin des lois*, en raison des adjonctions apportées par le décret du 13 avril 1861, et c'est toujours à cette publication de 1861 qu'il faut se reporter pour la recherche de ces textes augmentant les pouvoirs des préfets.

Un certain nombre des dispositions de ces décrets ont été abrogées ou modifiées par les lois ultérieures de 1866 et 1867, surtout par la loi du 10 août 1871, et aussi par celle du 5 avril 1884.

Mais tandis que ces dernières lois abrogent formellement et nominativement les lois antérieures sur les conseils généraux et municipaux, elles se bornent à comprendre implicitement les décrets de 1852 et 1861 relatifs aux fonctions préfectorales, dans la formule ordinaire et générale abrogeant « les dispositions de lois ou de règlements contraires à la présente loi ». Cependant, si ce que nous venons de dire est absolument vrai de l'article 92 de la loi du 10 août 1871, celle du 5 avril 1884 ajoute à cette formule générale du n° 28 et dernier de son article 168, la mention spéciale, dans ses n°s 12 et 14, de l'abrogation expresse de quelques numéros des décrets du 25 mars 1852 et 13 avril 1861 [*Voir ci-dessous* n°s 144 et 147].

Il faut remarquer en outre que ce sont surtout les quarante premiers numéros du tableau A relatifs à des affaires départementales, qui, déjà modifiés par la loi de 1866, sont atteints par les dispositions de la loi du 10 août 1871. Cette loi et les lois municipales de 1867 et 1884 ont seulement modifié quelques dispositions, soit du tableau A, soit des tableaux suivants, relatives à certaines affaires communales. Enfin, pour l'ensemble des affaires d'intérêt général énumérées, soit dans le tableau A lui-même, soit surtout dans les tableaux B, C et D, les lois ultérieures n'ont apporté que fort peu de modifications à ces textes, bien faits pour donner une idée de l'ensemble des fonctions préfectorales et de la multiplicité des affaires administratives.

Il convient enfin d'observer que ces lois départementale et municipale de 1871 et de 1884 ont elles-mêmes ajouté de nouvelles mesures de déconcentration au profit des préfets, à celles des décrets de 1852 et 1861.

143. Entre ces deux décrets il existe une profonde différence. Celui du 25 mars 1852, émané d'un gouvernement dictatorial réunissant dans ses mains les pouvoirs législatif et exécutif, a force de loi, pour toutes celles de ses dispositions d'ordre législatif, modifiant ou abrogeant des textes de loi. Le décret du 14 avril 1861, rendu en période constitutionnelle, n'émanant que du pouvoir exécutif, n'a pu modifier que des ordonnances, ar-

rêtés, décrets, règlements ou décisions ministérielles sans avoir la puissance nécessaire pour abroger les lois antérieures. Cette règle résulte du principe de la séparation des pouvoirs. Les pouvoirs publics ont eux-mêmes reconnu cette différence, à l'occasion de l'abrogation de l'article 7 du décret même du 25 mars 1852 relatif à l'administration de la ville de Paris. La cour de cassation a fait implicitement l'application de la même règle, par arrêt du 2 août 1861 (chambre criminelle), jugeant que le certificat d'indigence, destiné à suppléer à la consignation de l'amende exigée par les articles 419 et 420 du Code d'instruction criminelle, est nul, même depuis l'article 6 1° lettre B du décret du 13 avril 1861, s'il n'est revêtu que du visa ou même de l'approbation du préfet exigée par l'article 420 du Code d'instruction criminelle [n° 229].

144. L'article 1er du décret du 25 mars 1852 est spécialement relatif aux affaires départementales et communales, selon qu'elles concernent plus spécialement l'intérêt général ou l'intérêt local; dans la première hypothèse, la solution continue à appartenir au chef de l'État ou au ministère de l'intérieur; dans la seconde, le décret décentralise, ce qui signifie, suivant le sens de cet acte législatif, qu'il donne au préfet le droit de solution.

Cette répartition des affaires est contenue dans un tableau A annexé à cet article 1er; la première partie de ce tableau énumère les matières déconcentrées, et la seconde celles qui ne le sont pas, le droit du préfet devenant la règle, et la nécessité de recourir à l'administration centrale l'exception. L'article 1er du décret du 13 avril 1861 est venu, à la suite de doutes et de difficultés qui s'étaient produits, augmenter les attributions des préfets, en élargissant le premier élément de ce tableau, inséré au *Bulletin des lois* en conséquence de ce second décret. Nous le signalons, sous le bénéfice de l'observation déjà présentée [n° 142] pour celles de ces dispositions abrogées par des lois postérieures et spécialement les nos 42, 48, 50, 51, 56 et 59 expressément abrogés par l'article 168 n° 14 de la loi du 5 avril 1884. Nous aurons soin aussi de déterminer, dans la dernière partie de cet

ouvrage, les règles relatives à l'accomplissement de chacun des actes de la vie civile des départements, des communes et des établissements publics.

145. L'article 2 du décret de 1852 confère au préfet le droit de statuer seul, sans l'autorisation des ministres de l'agriculture et du commerce, sur divers objets qui concernent les subsistances, les encouragements à l'agriculture, la police industrielle, commerciale et sanitaire. Le tableau B, qui contient l'énumération de ces objets, a été augmenté par l'article 2 du décret du 13 avril 1861. Il a été suivi de deux décrets des 1er et 13 août 1864 qui l'ont modifié. Tous ces textes doivent être combinés avec la loi sur les conseils généraux.

L'article 3 du décret de 1852 confère au préfet l'autorisation toute nouvelle de statuer sur certaines affaires placées dans les attributions du ministre des finances et énumérées dans le tableau C. Le préfet statue sans l'autorisation de ce ministre, mais sur l'avis ou la proposition des chefs de service, et seulement en conseil de préfecture. L'article 3 du décret du 13 avril 1861 est également venu augmenter l'énumération de ces affaires donnée par le tableau C.

L'article 4 du décret du 25 mars 1852 confère au préfet le droit de statuer, sur l'avis et la proposition des ingénieurs en chef, mais sans l'autorisation du ministre des travaux publics, en se conformant aux règlements et aux instructions ministérielles, sur certaines questions concernant les cours d'eau et les travaux publics énumérées dans le tableau D. L'article 2 du décret du 1861 a étendu également la nomenclature de ce tableau.

146. L'article 4 du décret du 13 avril 1861, entrant dans une voie que n'avait pas abordée celui de 1852, confère au préfet le soin de statuer sur deux classes d'affaires qui relèvent du ministère de l'instruction publique et du ministère des cultes : 1° la répartition de la moitié du fonds de secours alloué au budget pour les écoles, les presbytères et les salles d'asile; 2° l'autorisation donnée aux établissements religieux de placer en rentes sur l'État

les sommes sans emploi provenant de remboursement de capitaux. Sauf cette dernière disposition, d'une importance très secondaire, le décret de 1861, comme celui de 1852, s'est bien gardé, dans l'intérêt des familles, de l'État et de la religion elle-même, d'opérer, en ce qui touche les affaires religieuses et la police des cultes, une décentralisation qu'aucun gouvernement jusqu'à ce jour n'a jamais voulu tenter.

Cette absence de décentralisation des affaires relatives aux cultes et aux établissements religieux, résultant du silence volontaire et souverainement sage des décrets de 1852 et 1861, sera plusieurs fois rappelée dans le cours de cet ouvrage. Nous l'avons déjà signalée comme une des règles capitales de la matière; elle s'applique tant aux établissements religieux qui tiennent, comme les fabriques et les consistoires, à l'organisation des cultes reconnus par l'État et sont des établissements publics, qu'aux congrégations religieuses, auxquelles l'autorisation gouvernementale donne l'existence légale, tout en les laissant en dehors de cette organisation, à titre de simples établissements d'utilité publique.

Toutefois une exception à cette règle de la matière a été introduite, en ce qui concerne les fabriques seulement, par un décret du 15 février 1862. Ce décret permet aux préfets d'autoriser, sur l'avis préalable des évêques, l'acceptation des dons et legs faits aux fabriques, lorsque ces libéralités n'excèdent pas la valeur de 1,000 francs, ne donnent lieu à aucune réclamation, et ne sont grevées d'autres charges que l'acquit de fondations pieuses dans les églises paroissiales ou de dispositions charitables au profit des pauvres, des hospices ou des bureaux de bienfaisance. En dehors de cette exception, restreinte dans ses termes et limitée en outre par le droit général de réformation appartenant au ministre, la non-déconcentration est demeurée le principe en matière religieuse.

Le conseil d'État (avis du 27 décembre 1855), s'inspirant exactement de l'esprit de la loi, a décidé que, dans les questions mixtes ou connexes se rattachant à la fois aux affaires religieuses non décentralisées et aux affaires communales décentralisées, la centralisation l'emporte, et le gouvernement seul est investi du

droit de statuer. Le rapport du ministre de l'intérieur, qui a provoqué le décret du 13 avril 1861, maintient cette règle de la manière la plus formelle : « C'est une raison de gouvernement « qui exige que la décision des affaires connexes soit réservée au « pouvoir central. Quand un legs est fait en même temps à une « commune ou à une institution de charité et à un établissement « religieux, de graves intérêts sont souvent engagés à côté de « questions toujours délicates auxquelles se trouvent mêlées la « politique et la religion. Lorsqu'on lui demande d'autoriser « l'extension de la propriété de mainmorte, l'État ne peut pas « abdiquer, ne doit pas même déléguer ce droit de contrôle dont « l'ancienne royauté se montra toujours si justement jalouse. » Nous dirons les distinctions résultant des lois nouvelles de 1866, 1867, 1871 et 1884, entre les affaires *connexes*, d'une part, et, d'autre part, les affaires *collectives*, *mixtes* ou *complexes*, en ce qui concerne les départements et les communes, et non les établissements publics communaux.

147. L'article 5 du décret du 25 mars 1852 a augmenté le nombre des fonctions ou emplois auxquels les préfets pouvaient directement nommer d'après les lois antérieures; cet article donne la nomenclature de vingt-six emplois pour lesquels le droit de nomination appartient au préfet. L'article 5 du décret du 13 avril 1861 en énumère quinze; pour quelques-uns de ces derniers, le décret de 1861 ne fait que confirmer le précédent. Cette reproduction du texte de 1852 indique que l'administration centrale avait déjà repris ce qui lui avait été enlevé. C'est ce qu'elle n'a encore cessé de faire depuis cette époque, comme en témoigne un décret du 24 décembre 1869. Ces diverses nominations sont faites sans l'intervention du gouvernement, mais sur la présentation des divers chefs de service, et conformément aux prescriptions de l'article 45 de la loi du 10 août 1871. Il convient d'observer que ces textes se taisent relativement au droit de révocation, et que le droit de nommer n'emporte pas nécessairement celui de révoquer.

Parfois le préfet, sans avoir le droit de nommer, a le droit

d'agréer. Ce droit d'agrément est spécialement écrit dans les articles 102 et 103 de la loi du 5 avril 1884, au profit des préfets et sous-préfets, en ce qui concerne les gardes champêtres et les inspecteurs, brigadiers, sous-brigadiers et agents de police nommés par le maire. Il peut les suspendre. Le préfet seul peut les révoquer.

1° (*Supprimé par décret du 12 août 1856*); 2° les gardiens des maisons d'arrêt et prisons départementales; 3° les membres des commissions de surveillance de ces établissements; 4° les médecins et comptables des asiles publics d'aliénés; 5° les médecins des eaux thermales dans les établissements privés ou communaux; 6° les directeurs et agents de dépôts de mendicité; 7° les architectes départementaux; 8° les archivistes départementaux; 9° les administrateurs, directeurs et receveurs des établissements de bienfaisance; 10° les vérificateurs des poids et mesures; 11° les directeurs et professeurs des écoles de dessin et les conservateurs des musées des villes; 12° les percepteurs surnuméraires; 13° les receveurs municipaux des villes dont le revenu ne dépasse pas trois cent mille francs (*abrogé par L. 5 avril 1884, art. 168-12°*); 14° les débitants de poudres à feu; 15° les titulaires des débits de tabacs simples dont le produit ne dépasse pas mille francs; 16° les préposés en chef des octrois des villes; 17° les lieutenants de louveterie; 18° les directeurs des bureaux de poste aux lettres dont le produit n'excède pas mille francs; 19° les distributeurs et facteurs des postes; 20° les gardes forestiers des départements, des communes et des établissements publics; 21° les gardes champêtres; 22° les commissaires de police des villes de six mille âmes et au-dessous; 23° les membres des jurys médicaux; 24° les piqueurs des ponts et chaussées et cantonniers du service des routes; 25° les gardes de navigation, cantonniers, éclusiers, barragistes et pontonniers; 26° les gardiens de phares, les canotiers du service des ports maritimes de commerce, baliseurs et surveillants de quais (Décret du 25 mars 1852, art. 5). — 1° Les membres des commissions de surveillance des maisons d'arrêt, de justice et de correction; 2° les employés de ces établissements, aumôniers, médecins, gardiens chefs et gardiens; 3° les archivistes départementaux, dans les conditions déterminées par l'article 1er du décret du 4 février 1850; 4° les surnuméraires de l'administration des lignes télégraphiques, dans les conditions déterminées par les règlements; 5° les commissaires de police des villes de six mille âmes, et au-dessous; 6° le tiers des percepteurs de la dernière classe; 7° les surnuméraires contrôleurs des contributions directes, dans les conditions déterminées par les règlements; 8° les surnuméraires des contributions indirectes, dans les conditions déterminées par les règlements; 9° les directeurs des bureaux publics pour le conditionnement des soies et laines; 10° les médecins des épidémies, 11° les membres des commissions chargées de la surveillance du travail des enfants dans les manufactures; 12° les titulaires des débits de tabacs dont le produit ne dépasse pas mille francs; 13° les gardiens des salines; 14° les canotiers de la navigation;

15° les ouvriers employés dans les manufactures de tabacs (Décret du 13 avril 1861, art. 5).

148. L'article 6 du décret du 13 avril 1861 contient l'innovation dont nous avons parlé ci-dessus, comme formant la troisième des règles caractéristiques du système de décentralisation admis par les pouvoirs publics. Cet article 6 du décret de 1861 a, dans une certaine mesure, élargi les bases de la déconcentration administrative au profit des sous-préfets en augmentant quelque peu leurs attributions; nous le ferons connaître en traitant des sous-préfets [n° 229].

149. L'article 6 du décret du 25 mars 1852 et l'article 7 du décret du 13 avril 1861 font l'application de la cinquième règle [énoncée n° 120] du système de décentralisation admis par le législateur français. L'œuvre des décrets de déconcentration de 1852 et 1861 eût été, sans aucun doute, une œuvre regrettable, si les préfets investis de ces nouveaux pouvoirs eussent en même temps reçu, avec le droit de solution directe, la souveraineté de décision. L'unité administrative du pays eût été sérieusement atteinte, les intérêts des administrés et des minorités privés d'une utile sauvegarde, et les principes fondamentaux de l'administration française compromis. Nous avons vu en effet que tout acte administratif est, de plein droit, soumis au recours des parties intéressées devant l'autorité supérieure, investie en outre du droit de l'annuler ou de le réformer d'office. Les articles 6 et 7 des décrets de 1852 et 1861 n'ont fait qu'appliquer aux matières déconcentrées au profit des préfets et sous-préfets ce principe général, indispensable à l'unité politique et administrative du pays. Nous pensons aussi que, dans le silence des décrets de décentralisation sur ce point, même alors que les articles 6 et 7 ci-dessous reproduits n'existeraient pas, le droit de recours des intéressés et le droit d'annulation et de réformation de l'administration centrale n'en auraient pas moins subsisté en vertu du principe fondamental et supérieur que nous venons de rappeler.

Les préfets rendront compte de leurs actes aux ministres compétents

dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que ces ministres leur adresseront. Ceux de ces actes qui seraient contraires aux lois et règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées, pourront être annulés ou réformés par les ministres compétents (Décret du 25 mars 1852, *sur la décentralisation administrative*, art. 6). — L'article 6 du décret du 25 mars 1852 est applicable aux décisions prises par les préfets en vertu du présent décret. Les sous-préfets rendront compte de leurs actes aux préfets, qui pourront les annuler ou les réformer, soit pour violation des lois et règlements, soit sur la réclamation des parties intéressées, sauf recours devant l'autorité compétente (D. 13 avril 1861, art. 7).

150. L'article 7 et dernier du décret législatif du 25 mars 1852 sur la décentralisation déclarait les dispositions de ce décret non applicables au département de la Seine, en ce qui concerne l'administration départementale proprement dite et celle de la ville et des établissements de bienfaisance de la ville de Paris. Mais la loi du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux (art. 13) et la loi du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux (art. 17) ont prononcé l'abrogation de cette disposition, qu'avait déjà tenté de rapporter un décret du 9 janvier 1861, dont la constitutionnalité était contestée en raison du caractère législatif du décret du 25 mars 1852. La loi spéciale au conseil général du département de la Seine du 16 septembre 1871 maintient formellement les dispositions de la loi du 18 juillet 1866, relative aux attributions de ce conseil général, et, par suite, l'article 13 ci-dessus indiqué.

151. Nous avons montré plus haut [n° 141] que les mesures de déconcentration qui viennent d'être examinées n'intéressent que les actes administratifs proprement dits accomplis par les préfets. Nous savons que les autres arrêtés préfectoraux sont *généraux* ou *réglementaires*, et que le préfet est investi du droit de les prendre pour les besoins particuliers du département sous le contrôle du ministre. A part ce droit de contrôle, leur application restreinte au département et leur obligation de respecter les lois et décrets, les arrêtés réglementaires préfectoraux présentent les mêmes caractères distinctifs et suivent les mêmes règles que les décrets réglementaires du pouvoir exécutif [n°s 65 à 69].

Il faut soigneusement remarquer que, d'après le principe même

de l'autorité préfectorale, les règlements de police pris par les préfets doivent remplir les deux conditions suivantes : 1° qu'ils soient également applicables dans toutes les communes du département. Cette règle s'impose toujours aux règlements préfectoraux. Ils ne doivent pas être confondus avec les règlements municipaux que le préfet est autorisé à faire dans certains cas aux lieu et place des maires, et dont nous parlerons plus loin [n° 154]. 2° Les règlements préfectoraux doivent avoir pour objet des mesures de sûreté générale et de sécurité publique.

La cour de cassation décide invariablement (28 août 1858, 23 novembre 1860, 28 juin 1861, etc.), que le règlement préfectoral est illégal et non obligatoire, comme manquant de ce dernier caractère, toutes les fois qu'il prescrit des mesures de salubrité rentrant exclusivement dans les attributions municipales, telles que la fixation du mode de transport des animaux de boucherie ou l'heure du balayage de la voie publique, ou la réglementation du commerce des engrais même dans le but d'assurer la fidélité du débit (C. c. 6 novembre 1863 [1]), ou l'échardonnage (ch. crim. 27 janvier 1866). Le conseil d'État juge de même que des arrêtés de cette nature pris par les préfets sont entachés d'excès de pouvoirs, tels que les arrêtés préfectoraux prescrivant des mesures de police rurale, comme l'éloignement des ruches d'abeilles de la voie publique et des habitations (C. d'Ét. 30 mars 1867, *Leneveu*).

Les préfets sont en outre investis par des lois spéciales du droit de faire des règlements pour leur exécution : telles sont les lois sur la police de la pêche, de la chasse, des chemins de fer, des chemins vicinaux, des chemins ruraux (L. 20 août 1881, art. 8). Ces règlements ne doivent, sous aucun prétexte, excéder les pouvoirs que ces lois confèrent à l'autorité préfectorale ou méconnaître leurs dispositions. Ainsi l'arrêté préfectoral qui restreint à la seule chasse à courre, à cor et à cri, le droit de chasser à tir et à courre que l'article 9 de la loi du 3 mai 1844 confère à celui qui est muni d'un permis de chasse, n'est pas légal et ne

[1] Cette jurisprudence a contribué à rendre nécessaire la loi du 27 juillet 1867, relative à la répression des fraudes dans la vente des engrais.

saurait entraîner l'application d'aucune peine, et il en était ainsi même alors qu'un tel arrêté était pris dans un département occupé par l'ennemi (la Marne), et malgré l'article 8 du traité entre la France et la Prusse (ch. crim. 16 mars 1872, cassant arrêt de Paris du 25 novembre 1871, *Contet*). Le droit de réglementer ne comporte pas le droit de soumettre à une autorisation les établissements non classés comme dangereux, incommodes ou insalubres. (C. d'Ét., 13 mars 1885, *Vignet.*)

152. En outre de ses fonctions d'agent et de représentant du pouvoir exécutif dans le département, le préfet est, au point de vue de l'action, le *représentant des intérêts départementaux*. Son rôle à cet égard est exactement déterminé par la disposition formelle de l'article 3 § 2 de la loi du 10 août 1871, qui lui donne pour mission d'instruire les affaires et d'être l'exécuteur des délibérations du conseil général et de la commission départementale. A ces corps délibérants appartient la décision dans ces affaires où domine l'intérêt local ; au préfet, l'instruction préalable et l'exécution.

Il résulte des attributions d'instruction dont le préfet est investi, que le conseil général et la commission départementale ne peuvent statuer, même dans les limites de leur compétence, que sur des projets régulièrement instruits par le préfet. En conséquence de nombreux décrets ont annulé des délibérations de conseils généraux pour violation de cette règle (D. 2 janvier 1875 annulant une délibération du conseil général du Cantal en matière de foires et marchés; D. 16 janvier 1875, Isère, en matière de concession de chemins de fer d'intérêt local; *Bull. off.* 1875, pp. 121 à 125); D. 25 mars et 5 novembre 1881, annulant des délibérations des conseils généraux de la Corse et du Tarn décidant que le service des chemins vicinaux serait dorénavant confié à l'administration des ponts et chaussées, sans que le préfet ait pu soumettre la question à une instruction préalable ; Avis du ministre de l'intérieur du 20 août 1881 portant que la commission départementale ne peut statuer que sur les demandes de classement de chemins vicinaux ordinaires régulièrement instruites; etc.)

L'article 33 de la loi du 10 août 1871 a dû être également appliqué plus d'une fois pour faire respecter la mission d'exécution des actes du conseil général et de la commission départementale que l'article 3 § 2 de la loi du 10 août 1871 maintient aussi entre les mains du préfet (D. 8 janvier 1875, annulant une délibération du conseil général des Vosges revendiquant pour son bureau le droit exclusif de surveiller l'impression du volume de ses délibérations en détenant, jusqu'à ce que l'impression soit terminée, les minutes des procès-verbaux de ses séances, contrairement à l'article 7 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII; *Bull. off.* 1875, p. 118). Dans le même ordre d'idées, un assez grand nombre de décrets, rendus en exécution de l'article 33 de la loi de 1871, ont annulé des délibérations de conseils généraux qui revendiquaient pour eux-mêmes, ou le plus souvent pour leurs commissions départementales par interprétation, jugée fausse, de l'article 81 § 2, le droit de décerner des récompenses honorifiques (D. 25 juin 1874, *Bull. off.* 1874, p. 537), ou de faire la répartition ou distribution de crédits ouverts au budget pour secours ou gratifications (D. 8 nov. 1881, annulant une délibération du conseil général de la Vendée, et portant que la répartition du crédit inscrit au budget départemental *pour secours en cas d'extrême misère* appartient au préfet, et le conseil général commet un excès de pouvoirs en décidant que le préfet ne pourra faire emploi du crédit que « sur l'avis préalable et conforme de la commission départementale »).

153. Dans l'ordre de ses intérêts économiques, domaniaux, financiers, le département apparait comme une personne civile, propriétaire, débitrice, créancière, pouvant acquérir, contracter, aliéner, comparaître en justice. La mission du préfet, comme représentant actif de cette personnalité, se borne, après l'instruction de l'affaire dont il est chargé, et le vote du conseil général ou de la commission départementale, à passer l'acte de la vie civile du département sous le contrôle de la commission départementale. Les actes du préfet sont alors des *actes de gestion*. Nous voyons ainsi le préfet accomplir les trois sortes d'actes de l'admi-

nistration dont nous avons présenté la théorie générale [nos 64 et 73]. Ces actes de gestion sont ou des contrats, actes contractuels, ou des actes de procédure.

Toutefois, comme c'est la qualité de représentant de l'État qui domine dans le préfet, il agirait au nom de l'État si celui-ci était en procès contre le département, et le département serait alors représenté par un membre de la commission départementale. Les actes du préfet, en qualité de représentant des intérêts locaux, sont moins des actes de la puissance publique que des actes de gestion.

Chacun des faits de la vie civile du département, indépendamment de l'exposé général, dans lequel tous doivent figurer plus loin à propos des attributions anciennes et nouvelles des conseils généraux, sera l'objet d'une étude particulière dans le titre troisième de cet ouvrage ; aussi nous a-t-il suffi d'indiquer la nature des attributions qui appartiennent de ce chef au préfet et de reproduire ici la disposition de l'article 54, qui met en œuvre le principe posé par l'article 3 § 3 de la loi du 10 août 1871.

Le préfet intente les actions en vertu de la décision du conseil général, et il peut, sur l'avis conforme de la commission départementale, défendre à toute action intentée contre le département. Il fait tous actes conservatoires et interruptifs de déchéance. En cas de litige entre l'État et le département, l'action est intentée ou soutenue, au nom du département, par un membre de la commission départementale, désigné par elle. Le préfet, sur l'avis conforme de la commission départementale, passe les contrats au nom du département (L. 10 août 1871, art. 54).

154. Tous les actes du préfet dont nous avons parlé jusqu'ici sont des actes d'administration départementale. Nous venons de voir qu'il accomplit à ce titre les trois sortes d'actes de l'autorité administrative dont nous avons constaté l'existence pour les degrés précédents de la hiérarchie (actes administratifs proprement dits, actes réglementaires, actes de gestion). Nous savons aussi que, dans l'administration des communes, les maires accomplissent les trois mêmes sortes d'actes. Mais il convient de signaler, en parlant des attributions et des actes des préfets, la règle en vertu de

laquelle ils sont chargés, en cas de refus ou de négligence des maires, d'accomplir ces actes à leur place. Ce ne sont plus des actes d'administration départementale; ce sont des actes d'administration communale, que les préfets sont alors chargés d'accomplir par les articles 85, 93, 98 § 4, 99, 136 § 20 et 152 de la loi municipale du 5 avril 1884, au cas où le maire, tenu de les réaliser, ne les accomplit pas lui-même. D'après ces textes, ce pouvoir appartient au préfet indistinctement pour tous les actes municipaux, administratifs proprement dits, de gestion, et réglementaires, sauf, pour ces derniers, les dispositions de l'article 99. Ce texte, relatif aux règlements municipaux, a introduit cette prérogative, repoussée jusque-là lors de tentatives antérieures [n° 302] et lui a donné une extension considérable. Les préfets substituent alors les maires et font à leur place des règlements municipaux ou d'autres actes de la vie communale; nous reviendrons sur ces actes en traitant de l'administration communale.

155. Une dernière catégorie d'attributions, d'une importance actuellement et heureusement très restreinte, appartient au préfet. Il exerce, en dehors de l'administration pure, certaines attributions contentieuses qui font de lui un juge administratif dans des cas peu nombreux qui seront indiqués au chapitre des tribunaux administratifs [nos 726 à 728].

§ II. — Secrétaires généraux de préfecture.

156. Institution; traitement; préséances.
157. Attributions.

156. La loi du 28 pluviôse de l'an VIII avait attaché des secrétaires généraux à toutes les préfectures. A différentes reprises, cette institution fut supprimée ou restreinte; en 1848, un arrêté du gouvernement ne laissa même subsister de secrétaire général de préfecture que dans le département de la Seine. Des décrets

des 2 juillet 1852, 29 décembre 1854 et 1er mai 1858, avaient institué des secrétaires généraux en titre dans vingt-quatre départements, et dans les autres ces fonctions étaient remplies par un conseiller de préfecture désigné à cet effet. La loi du 21 juin 1865 sur les conseils de préfecture dispose (art. 5 § 1) : « Il y a « dans chaque préfecture un secrétaire général titulaire ».

Les secrétaires généraux de préfecture sont répartis, dans l'ordre des préfectures, en trois classes, avec des traitements de 7,000 francs (D. 23 décembre 1872), 6,000 et 4,500 fr. Les articles 4 et 5 du décret du 22 mars 1887 fixent les augmentations personnelles que peuvent obtenir les secrétaires généraux de 3me et de 2e classes [n° 132]. Le traitement du secrétaire général de la préfecture de la Seine est de 18,000 fr., du secrétaire général de la préfecture de police de 15,000 fr., et des commissaires du gouvernement près le conseil de préfecture de la Seine de 6,000 fr. (D. 23 décembre 1872).

Les secrétaires généraux de préfecture placés hors des cadres d'activité ou admis à la retraite peuvent obtenir, par décret, le titre de secrétaire général de préfecture *honoraire;* dans ce cas, ils ont le droit de porter, moins l'écharpe, signe de l'autorité, le costume attribué à leurs anciennes fonctions; ils prennent rang, dans les cérémonies publiques, avec les membres du conseil de préfecture (D. 28 février 1863, art. 3 et 4).

Aux termes du décret du 24 messidor an XII sur les préséances (art. 8), le secrétaire général en activité de service accompagne le préfet dans les cérémonies publiques. Mais, en cas d'absence du préfet, le secrétaire général ou le conseiller de préfecture chargé de le remplacer n'auraient pas le droit de prendre son rang, en vertu du principe général que « les pouvoirs se délèguent, mais que les honneurs ne se délèguent pas (C. d'Ét. 11 avril 1859). »

157. Les attributions du secrétaire général de préfecture sont de diverse nature.

« Un secrétaire général de préfecture aura la garde des papiers « et signera les expéditions, » porte l'article 7 de la loi du 28 plu-

viôse de l'an VIII. Cette disposition est aujourd'hui complétée, au point de vue des attributions du secrétaire général, par l'ordonnance du 6 avril 1817 et la loi du 21 juin 1865.

Le secrétaire général a, comme les conseillers de préfecture, aptitude à être désigné pour remplacer provisoirement le préfet; il peut, de plus, être chargé par délégation et sous la direction du préfet, avec l'approbation du ministre de l'intérieur, d'une partie de l'administration départementale. La loi de 1865, en plaçant dans toutes les préfectures des secrétaires généraux titulaires, n'a pas changé sous ce rapport la situation, n'a pas créé à leur profit de droit exclusif à la suppléance des préfets. Cependant il semble, en fait, devoir résulter de cette loi que les secrétaires généraux sont les suppléants naturels des préfets, et quelques lois spéciales les désignent à ce titre pour remplir certaines fonctions préfectorales [nos 129, 161, et 540].

Le décret du 30 décembre 1862 (art. 3) avait déjà conféré une nouvelle et très importante attribution aux secrétaires généraux de préfecture, en les chargeant, à titre de commissaires du gouvernement, de remplir les fonctions du ministère public créées par ce décret près des conseils de préfecture statuant au contentieux. La loi du 21 juin 1863 a donné à cette innovation considérable la confirmation législative, par son article 5 § 2, ainsi conçu : « Il (le secrétaire général) remplit « les fonctions de commissaire du gouvernement; il donne ses « conclusions dans les affaires contentieuses ». Il résulte de cette disposition que le secrétaire général n'est que partie jointe et dans les affaires contentieuses, et, par suite, sa mission est soumise aux règles qui président aux attributions du ministère public auprès des tribunaux judiciaires dans les affaires civiles dans les affaires répressives, il a les droits du ministère public dans les affaires correctionnelles. Aussi serait-il logique de combler une lacune de la loi du 21 juillet 1865, en exigeant au moins des secrétaires généraux les conditions d'aptitude exclusivement imposées par cette loi aux conseillers de préfecture [mais voir nos 161 et 540].

§ III. — Conseils de préfecture.

158. Conseils de préfecture considérés comme conseils administratifs et non comme tribunaux; leurs attributions consultatives en matière d'administration; arrêtés du préfet en conseil de préfecture.
159. Les conseils de préfecture procèdent aussi comme conseils administratifs, mais avec un pouvoir propre, lorsqu'ils statuent sur les demandes en autorisation de plaider et certaines autres autorisations.
160. Statistique comparée des délibérations des conseils de préfecture en tant que conseils administratifs et des décisions par eux rendues comme tribunaux.
161. Projets de loi de 1887 et 1896 proposant d'enlever ces fonctions administratives non contentieuses aux conseils de préfecture transformés en conseils régionaux.

158. Les conseils de préfecture, dont nous traiterons au tome suivant [nos 538 à 726], ne doivent être considérés ici qu'au point de vue de leurs attributions administratives non contentieuses. D'après la loi de leur création, celle du 28 pluviôse de l'an VIII, ces conseils n'étaient, à une exception près, que des tribunaux administratifs; ce n'est que plus tard et successivement, qu'ils ont été investis d'attributions consultatives qui en font aussi des conseils administratifs placés près des préfets, comme le conseil d'État près du pouvoir exécutif et des ministres. Tandis que le conseil général est appelé à délibérer et souvent à décider dans la sphère des intérêts locaux, le conseil de préfecture délibère, et, en principe, ne donne que des avis, dans la sphère des intérêts généraux dans leurs rapports avec les affaires départementales.

Le préfet peut prendre l'avis du conseil de préfecture sur toutes les questions intéressant l'administration départementale; cette faculté devient une obligation lorsque la loi porte que le *préfet statuera en conseil de préfecture*. Dans cette hypothèse, le préfet, tout en restant libre de s'écarter de l'avis de son conseil, est tenu, sous peine de commettre un excès de pouvoir, de le demander, et l'arrêté préfectoral doit en contenir la mention. Les cas dans lesquels les lois prescrivent au préfet de consulter les conseils de préfecture sont très nombreux; les lois du 28 avril

1816 (art. 186, 187, 203), du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux (art. 14 § 5), du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 13 § 4), du 24 mai 1842 sur les routes délaissées (art. 2), le décret législatif du 25 mars 1852 sur la déconcentration administrative (art. 3), etc., etc., en offrent d'importants exemples.

Dans quelques cas la loi exige, comme garantie de publicité, que le préfet agisse en conseil de préfecture.

159. Il faut aussi, dans l'état actuel de la législation, placer, parmi les fonctions administratives des conseils de préfecture, « les autorisations de plaider aux villes, bourgs et villages (Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4 § 6) » et aux établissements publics, avec cette différence qu'en cette matière le conseil n'exerce pas seulement un simple droit d'avis, mais un droit de décision qui lui est propre. Cette attribution du conseil de préfecture, agissant, non comme tribunal jugeant au contentieux, mais comme conseil administratif, exceptionnellement investi du droit d'autorisation, doit être, s'il est maintenu, l'objet d'une étude particulière dans les parties de l'ouvrage consacrées aux actions communales, à celles des établissements publics communaux et autres, et des établissements religieux qui se rattachent à l'organisation même des cultes reconnus par l'État, et forment, à ce titre, des établissements publics. La suppression de cette institution est proposée [n° 126], et notre tâche pourrait être simplifiée lorsque nous serons parvenus à la partie de cet ouvrage qui doit lui être consacrée.

Les conseils de préfecture statuant comme conseils administratifs, et non comme tribunaux, sont encore investis d'un pouvoir propre par le décret du 11 thermidor an XII (30 juillet 1804) pour autoriser les receveurs des établissements de bienfaisance à donner mainlevée des oppositions formées pour la conservation des droits des pauvres et des hospices et pour consentir radiations, changements ou limitations d'inscriptions hypothécaires.

160. Les statistiques officielles montrent combien l'importance des attributions des conseils de préfecture, à titre de conseils

administratifs, est moindre par rapport à leurs attributions comme tribunaux administratifs. A ce dernier titre, ils statuent en moyenne sur dix fois plus d'affaires qu'en qualité de conseils administratifs. Nous en donnons le détail [n[os] 541]. Mais ici nous présentons le tableau d'ensemble de tous les actes émanés des conseils de préfecture en reproduisant les chiffres officiels des dernières années publiés par le ministère de l'intérieur[1].

	1889	1890	1891	1892	1893	1894	1895
Affaires contentieuses et contraventions jugées en séance publique.........	297.302	302.427	330.629	349.049	306.818	306.743	306.927
Comptes de gestion jugés sans publicité.....	62.599	57.427	65.898	60.083	62.392	63.457	62.571
Affaires administratives ou non contentieuses.......	34.538	32.904	34.713	33.953	34.407	35.745	34.288
TOTAL....	394.139	392.758	431.240	443.285	403.617	407.945	403.786

161. Au moment où nous écrivons ces lignes l'existence des attributions administratives, non contentieuses, des conseils de préfecture, est menacée. Un des projets provoqués par la commission de décentralisation ci-dessus mentionnée [n° 126] a proposé[2], ainsi que nous venons de le rappeler [n° 159], de supprimer l'institution de l'autorisation de plaider. Un autre projet de loi sur les conseils de préfecture[3], préparé en même temps, propose

[1] *Revue générale d'Administration*. Nous devons avouer les regrets que nous avons éprouvés, lorsque le *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, dont l'intérêt ne s'en est pas augmenté, a cessé, malgré son titre, de donner ces statistiques officielles.

[2] Projet de loi *modifiant la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale*, présenté par M. Louis Barthou, ministre de l'intérieur (annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des députés du 27 octobre 1896; n° 2060).

[3] Projet de loi *sur l'organisation des conseils regionaux de préfecture*, présenté par M. Louis Barthou, ministre de l'intérieur (annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des députés du 27 octobre 1896; n° 2062).

d'en diminuer le nombre, de les constituer en conseils régionaux, et par suite de leur enlever toutes les attributions non contentieuses dont nous venons de donner la statistique [n° 160]. Ce projet de 1896 n'est que la reproduction, à de rares modifications près, d'un projet de loi de 25 juin 1887 [1].

L'exposé des motifs de ce projet de loi de 1887 constatait que « la suppression des attributions consultatives des conseils de « préfecture et des attributions individuelles des conseillers de « préfecture résultait de la suppression des conseils de département. Elle s'explique donc d'elle-même. » Il est évident en effet que si, dans la plus grande partie des départements, les préfets n'ont plus auprès d'eux de comité consultatif représentant l'intérêt général dans la sphère de la délibération, il n'existe aucune raison de le maintenir dans les autres. Mais la question est de savoir, s'il y a progrès à isoler ainsi le préfet dans 65 départements avec le projet de 1887, et dans 69 départements avec le projet de 1896 ? L'article 23 disposait que le préfet statuera seul, mais par arrêté motivé, dans les cas où il statue en conseil de préfecture. Les articles 24 à 26 remplaçaient les conseillers de préfecture par le sous-préfet dans les conseils de révisions, et par des conseillers généraux ou d'arrondissement, désignés par le préfet, dans les bureaux d'adjudication. Le secrétaire général de la préfecture deviendrait le remplaçant de droit du préfet, décédé, absent, ou empêché, sans qu'il soit besoin d'une délégation spéciale.

Le projet de loi du 27 octobre 1896 a reproduit ces dispositions, sauf qu'il n'admet que 18 conseils de préfecture régionaux [n° 540], tandis que le projet de loi du 25 juin 1887 en constituait 22. Rationnellement la transformation des conseils départementaux ou régionaux ne devrait venir qu'après la révision autrement urgente de la carte des arrondissements et des autorités de tout

[1] Projet de loi *ayant pour objet de réduire à 22 le nombre des conseils de préfecture du continent et de modifier certaines de leurs attributions*, présenté par MM. Fallière, ministre de l'intérieur, Mazeau, ministre de la justice, et Rouvier, ministre des finances; annexe au procès-verbal de la séance du 25 juin 1887; Chambre des députés, n° 1881.

ordre qui y correspondent [nos 226, 227, 228]. Elle a le tort de n'en pas faire avancer la solution.

§ IV. — Conseils généraux de département.

162. Nous savons déjà que les conseils généraux sont des conseils administratifs électifs, chargés de représenter le département dans la sphère de la délibération en ce qui concerne tous les intérêts économiques, domaniaux, financiers du département.

La législation relative aux conseils généraux se trouve principalement dans la loi du 10 août 1871, dont l'article 92 abroge toutes les dispositions des lois antérieures relatives aux conseils généraux : « les titres premier et second de la loi du 22 juin 1833, le « titre premier de la loi du 10 mai 1838, la loi du 18 juillet 1866, « et généralement toutes les dispositions de lois ou de règlements « contraires à la présente loi ».

L'étude des conseils généraux comprend naturellement deux parties principales, heureusement rapprochées dans la loi du 10 août 1871, l'une relative à l'*organisation* et l'autre aux *attributions* des conseils généraux. Mais, pour plus de méthode dans l'exposition, il est utile de les faire suivre d'une troisième partie contenant les règles relatives à la *sanction* des prescriptions de la loi concernant l'organisation et les attributions de ces conseils. Ce paragraphe se trouvera de la sorte divisé en trois parties.

A. *Composition et organisation des conseils généraux.*

163. Formés par la nomination directe du chef de l'État en vertu de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, sous le Consulat, sous l'Empire et sous la Restauration, les conseils généraux ne sont devenus des assemblées électives que depuis la loi du 22 juin 1833. Ils sont nommés, depuis 1848, par le suffrage universel.

L'article 5 de la loi du 10 août 1871 disposait que les élections aux conseils généraux avaient lieu sur les listes électorales municipales. La loi du 5 avril 1884 (art. 14) est revenue à l'unité de liste électorale pour l'élection des députés et celle des membres des conseils locaux.

La loi du 10 août 1871 a conservé (art. 4) la règle, écrite dans les lois antérieures, aux termes de laquelle l'élection au conseil général a lieu par canton, chaque canton élisant un membre du conseil, quelle que soit sa population.

Une première conséquence de cette règle est la grande diversité du nombre des membres des assemblées départementales. Cette variété ne présente aucun inconvénient, les départements variant grandement entre eux, d'étendue, de conformation territoriale, de population, de développement économique et financier. La disposition de la loi du 22 juin 1833 (art. 2), qui fixait un maximum de 30 membres à la composition des conseils généraux n'était ni logique ni juste. Aussi n'est-ce que pour la constatation d'un fait intéressant en lui-même, que nous donnons la répartition des 2899 cantons par départements (y compris le territoire de Belfort qui forme 6 cantons). Voici cette division des 86 départements en cinq catégories comprenant : 1° un seul département ayant moins de 20 cantons (celui des Pyrénées-Orientales qui n'a que dix-sept cantons) ; 2° 12 départements ayant de 20 cantons (Ariège) à 25 cantons ; 3° 53 départements ayant de 26 à 39 cantons ; 4° 17 dé-

partements ayant de 40 à 50 cantons; et 5° 3 départements ayant plus de 50 cantons (Seine-Inférieure, 55; Corse, 62; Nord, 67).

164. La règle écrite dans l'article 4 de la loi du 10 août 1871 produit une autre conséquence beaucoup plus grave. Il consacre le rejet absolu, en matière d'élections aux conseils généraux, du principe de la représentation proportionnelle à la population, dont le législateur tient compte dans les élections parlementaires, dans les élections municipales, et même dans les élections aux conseils d'arrondissements.

Il y a cependant une disproportion énorme entre la population des divers cantons. Nous pouvons citer, comme exemple des cantons qui ont la population la plus faible, Barcelonnette (Hautes-Alpes) 853 habitants, Saintes-Maries (Bouches-du-Rhône) 926, Lama (Corse) 1624, Sevez (Basses-Alpes) 1627, Massegros (Lozère) 1898, et de cantons ayant des populations considérables, Marseille-sud *intra muros* 59,175, Lyon (8e canton) 61,132, Lyon (3e canton) 61,301, Roubaix-est 64,997, Lille sud-ouest 80,712, Marseille nord *extra muros* 83,257.

Cette disproportion ne se produit pas seulement d'un département à un autre, mais entre cantons du même département. Dans le département de Saône-et-Loire, le canton du Creusot a 31.678 habitants, et la population du canton de Saint-Martin-en-Bresse n'est que de 5,962 habitants. Dans le département du Nord, le canton sud-ouest de Lille a 81,000 habitants, à côté d'autres cantons de 10,000 à 15,000 habitants. Dans le département des Bouches-du-Rhône, le canton de Marseille-nord *extra-muros* a 83,267 habitants, quatre-vingt-neuf fois plus que celui des Saintes-Maries, qui n'en compte que 926.

La même disproportion se produit au point de vue de l'impôt. Dans les Landes, par exemple, à population à peu près égale, l'arrondissement de Dax a 8 cantons avec 945,000 fr. d'impôts; celui de Mont-de-Marsan en a 12 avec 825,000 fr. d'impôts seulement.

En 1871, lors de la discussion de l'article 4, un amendement proposant de donner deux représentants au conseil général aux cantons les plus populeux fut rejeté, sur l'observation du rappor-

teur (M. Wadington) qu'il s'agissait de conseils purement administratifs. Les conseils municipaux et d'arrondissement le sont au même titre. On a paru craindre dans les discussions ultérieures ce qu'on appelé la tyrannie des cantons urbains; la tyrannie des cantons ruraux serait-elle plus juste? Il ne faut ni l'une ni l'autre. Toujours est-il que six propositions successives ont été soumises au législateur contre l'article 4 de la loi du 10 août 1871, en 1871 même, 1879, 1880, 1886 (deux dans la même année) et en 1890.

En 1880, une proposition de loi d'initiative parlementaire, soumise à la Chambre des députés, avait proposé d'attribuer 1 conseiller général aux cantons de moins de 15,000 habitants, 2 à ceux de 15,000 à 35,000 habitants, 3 à ceux de 35,000 à 60,000 habitants, et 4 à ceux de 60,000 habitants et au-dessus; le scrutin de liste eût été substitué dans ces trois derniers cas au scrutin individuel, et les conseils généraux auraient compté 680 conseillers en plus, augmentant surtout la représentation des cantons urbains. La Chambre des députés, tout en écartant la proposition primitive, a voté dans sa séance du 24 mai 1880 une proposition de loi ayant pour objet d'attribuer un conseiller général de plus aux cantons dont la population dépasse 20,000 habitants. Cette proposition a été rejetée par le Sénat dans sa séance du 11 novembre 1880.

Nous avons vu [n° 42] qu'en 1884 il s'était produit un fait législatif important, au point de vue de la même idée de représentation proportionnelle à la population, dans la nouvelle loi électorale du Sénat du 9 décembre 1884. Aussi le 18 mars 1886 la Chambre des députés fut-elle saisie d'une proposition de loi portant que, « dans les cantons d'une population de 25,000 habi- « tants et au-dessus, il y aura deux conseillers généraux, élus au « scrutin de liste ». Ces cantons sont au nombre de 145. Les conseils généraux auraient donc été augmentés de ce chef de 145 conseillers généraux. La même proposition de loi s'appliquait aux conseils d'arrondissement. Quelques jours après, la proposition votée par la Chambre des députés, le 24 mai 1880, fut reprise par ses auteurs, en vue d'obtenir le doublement des conseillers généraux des cantons de plus de 20,000 habitants, au nombre de 261. Bien que

le doublement ait été réduit par la chambre aux cantons de plus de 25,000 habitants, sans extension aux conseils d'arrondissement. la proposition n'a pas abouti davantage.

Il en a été de même d'une prise en considération nouvelle par la Chambre des députés, le 27 janvier 1890. La question n'en reste pas moins dans les perspectives de l'avenir, bien qu'il soit impossible en cette manière d'établir une proportionnalité absolue de la représentation à la population sans sacrifier une certaine conception de ce que l'on a appelé l'unité cantonale.

165. Les membres du conseil général sont élus pour six ans; le conseil est renouvelable par moitié tous les trois ans. Ainsi la règle du renouvellement des conseils généraux, et aussi des conseils d'arrondissement, est celle du renouvellement partiel appliquée au Sénat. Nous verrons que la règle appliquée aux conseils municipaux est au contraire celle du renouvellement intégral, comme pour la Chambre des députés.

A cet effet, chaque conseil général est divisé en deux séries, formées par le conseil lui-même dans la session qui a suivi l'élection primitive. Les cantons de chaque arrondissement sont répartis, dans une proportion égale, dans chacune des séries; et le conseil procède ensuite au tirage au sort des séries, pour régler entre elles l'ordre du renouvellement (L. 10 août 1871, art. 21).

Si, dans l'intervalle des renouvellements triennaux, il y a lieu de pourvoir à des vacances accidentelles survenues par option (art. 17), décès, démission volontaire (art. 20) ou déclarée (art. 19), perte des droits civils ou politiques, les électeurs doivent être convoqués dans le délai de trois mois, à partir du jour où la vacance est constatée. Toutefois, si le renouvellement légal de la série à laquelle appartient le siège vacant doit avoir lieu avant la prochaine session ordinaire du conseil général, l'élection partielle se fera à la même époque. La commission départementale est chargée de veiller à l'exécution de ces dispositions. Elle adresse ses réquisitions au préfet et, s'il y a lieu, au ministre de l'intérieur.

Chaque canton du département élit un membre du conseil général (L. 1871, art. 4). — L'élection se fait au suffrage universel, dans chaque com-

mune, sur les listes dressées pour les élections municipales (art. 5). — Les collèges électoraux sont convoqués par le pouvoir exécutif. Il doit y avoir un intervalle de quinze jours francs, au moins, entre la date du décret de convocation et le jour de l'élection, qui sera toujours un dimanche. Le scrutin est ouvert à sept heures du matin et clos le même jour à six heures. Le dépouillement a lieu immédiatement. Lorsqu'un second tour de scrutin est nécessaire, il y est procédé le dimanche suivant (art. 12). — Nul n'est élu membre du conseil général au premier tour de scrutin, s'il n'a pas réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés; 2° un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. Au second tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé (art. 14).

166. Il résulte des textes que nous venons de rapporter et des principes posés, qu'il y a trois sortes d'élections des conseils généraux : 1° l'élection générale du conseil tout entier, qui a eu lieu pour la première application de la loi du 10 août 1871 et ne peut se produire qu'exceptionnellement au cas de dissolution d'un conseil général (art. 35 et 36 [n° 206]); 2° l'élection partielle, qui est la règle puisque nous venons de voir que les conseils généraux sont renouvelables par moitié tous les trois ans; 3° et les élections accidentelles qui constituent des exceptions que nous venons de voir fréquentes, tandis que l'élection générale est une exception, qui est, en fait, d'une très grande rareté, et que la loi a voulue telle.

167. Aux divers cas d'élections de la troisième catégorie que nous venons d'appeler « accidentelles », énumérés ci-dessus [n° 165], s'ajoutent ceux qui résultent des articles 18 et 19 de la loi du 10 août 1871. Ces textes donnent au conseil général la mission, qui antérieurement ne lui appartenait pas, de déclarer démissionnaires ceux de ses membres qui se trouvent dans les deux cas prévus par ces articles. L'article 17 lui confère également, en cas d'élection d'un conseiller général par plusieurs cantons, un pouvoir qui appartenait autrefois au préfet en conseil de préfecture ; cet article 17 de la loi de 1871 a été mis en harmonie par la loi du 31 juillet 1875 avec la restitution au contentieux administratif et au contentieux judiciaire des diverses difficultés relatives à l'élection des membres des conseils généraux. Il est

§ III.— Conseils de préfecture.

158. Conseils de préfecture considérés comme conseils administratifs et non comme tribunaux; leurs attributions consultatives en matière d'administration; arrêtés du préfet en conseil de préfecture.
159. Les conseils de préfecture procèdent aussi comme conseils administratifs, mais avec un pouvoir propre, lorsqu'ils statuent sur les demandes en autorisation de plaider et certaines autres autorisations.
160. Statistique comparée des délibérations des conseils de préfecture en tant que conseils administratifs et des décisions par eux rendues comme tribunaux.
161. Projets de loi de 1887 et 1896 proposant d'enlever ces fonctions administratives non contentieuses aux conseils de préfecture transformés en conseils régionaux.

158. Les conseils de préfecture, dont nous traiterons au tome suivant [nos 538 à 726], ne doivent être considérés ici qu'au point de vue de leurs attributions administratives non contentieuses. D'après la loi de leur création, celle du 28 pluviôse de l'an VIII, ces conseils n'étaient, à une exception près, que des tribunaux administratifs; ce n'est que plus tard et successivement, qu'ils ont été investis d'attributions consultatives qui en font aussi des conseils administratifs placés près des préfets, comme le conseil d'État près du pouvoir exécutif et des ministres. Tandis que le conseil général est appelé à délibérer et souvent à décider dans la sphère des intérêts locaux, le conseil de préfecture délibère, et, en principe, ne donne que des avis, dans la sphère des intérêts généraux dans leurs rapports avec les affaires départementales.

Le préfet peut prendre l'avis du conseil de préfecture sur toutes les questions intéressant l'administration départementale; cette faculté devient une obligation lorsque la loi porte que le *préfet statuera en conseil de préfecture*. Dans cette hypothèse, le préfet, tout en restant libre de s'écarter de l'avis de son conseil, est tenu, sous peine de commettre un excès de pouvoir, de le demander, et l'arrêté préfectoral doit en contenir la mention. Les cas dans lesquels les lois prescrivent au préfet de consulter les conseils de préfecture sont très nombreux; les lois du 28 avril

1816 (art. 186, 187, 203), du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux (art. 14 § 5), du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 13 § 4), du 24 mai 1842 sur les routes délaissées (art. 2), le décret législatif du 25 mars 1852 sur la déconcentration administrative (art. 3), etc., etc., en offrent d'importants exemples.

Dans quelques cas la loi exige, comme garantie de publicité, que le préfet agisse en conseil de préfecture.

159. Il faut aussi, dans l'état actuel de la législation, placer, parmi les fonctions administratives des conseils de préfecture, « les autorisations de plaider aux villes, bourgs et villages (Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4 § 6) » et aux établissements publics, avec cette différence qu'en cette matière le conseil n'exerce pas seulement un simple droit d'avis, mais un droit de décision qui lui est propre. Cette attribution du conseil de préfecture, agissant, non comme tribunal jugeant au contentieux, mais comme conseil administratif, exceptionnellement investi du droit d'autorisation, doit être, s'il est maintenu, l'objet d'une étude particulière dans les parties de l'ouvrage consacrées aux actions communales, à celles des établissements publics communaux et autres, et des établissements religieux qui se rattachent à l'organisation même des cultes reconnus par l'État, et forment, à ce titre, des établissements publics. La suppression de cette institution est proposée [n° 126], et notre tâche pourrait être simplifiée lorsque nous serons parvenus à la partie de cet ouvrage qui doit lui être consacrée.

Les conseils de préfecture statuant comme conseils administratifs, et non comme tribunaux, sont encore investis d'un pouvoir propre par le décret du 11 thermidor an XII (30 juillet 1804) pour autoriser les receveurs des établissements de bienfaisance à donner mainlevée des oppositions formées pour la conservation des droits des pauvres et des hospices et pour consentir radiations, changements ou limitations d'inscriptions hypothécaires.

160. Les statistiques officielles montrent combien l'importance des attributions des conseils de préfecture, à titre de conseils

fonctions; 12° les ministres des différents cultes, dans les cantons de leur ressort; 13° les agents et comptables de tout ordre employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes ou indirectes, et au paiement des dépenses publiques de toute nature, dans le département où ils exercent leurs fonctions; 14° les directeurs et inspecteurs des postes, des télégraphes et des manufactures de tabacs, dans le département où ils exercent leurs fonctions; 15° les conservateurs, inspecteurs et autres agents des eaux et forêts, dans les cantons de leur ressort; 16° les vérificateurs des poids et mesures, dans les cantons de leur ressort (art. 8). — Le mandat de conseiller général est incompatible, dans toute la France, avec les fonctions énumérées aux numéros 1 et 7 de l'article 8 (art. 9). — Le mandat de conseiller général est incompatible, dans le département, avec les fonctions d'architecte départemental, d'agent voyer, d'employé des bureaux de la préfecture ou d'une sous-préfecture, et généralement de tous les agents salariés ou subventionnés sur les fonds départementaux. La même incompatibilité existe à l'égard des entrepreneurs des services départementaux (art. 10). — Nul ne peut être membre de plusieurs conseils généraux (art. 11). — Le conseiller général élu dans plusieurs cantons est tenu de déclarer son option au président du conseil général dans les trois jours qui suivront la vérification de ses pouvoirs. A défaut d'option dans ce délai, le conseil général détermine, en séance publique et par la voie du sort, à quel canton le conseiller appartiendra. Lorsque le nombre des conseillers non domiciliés dans le département dépasse le quart du conseil, le conseil général procède de la même façon pour désigner celui ou ceux dont l'élection doit être annulée (art. 17).

169. Les élections au conseil général peuvent être arguées de nullité par tout électeur du canton, les candidats et les membres du conseil général. Si la réclamation n'a pas été consignée au procès-verbal, elle doit être déposée dans les dix jours qui suivent l'élection, soit au secrétariat de la section du contentieux du conseil d'État, soit au secrétariat général de la préfecture du département où l'élection a eu lieu.

La disposition laconique de l'article 16 de la loi du 10 août 1871 a enlevé le contentieux des élections départementales aux conseils de préfecture, qui en étaient précédemment investis. Cet article, qui contenait une des plus graves innovations de la loi, était ainsi conçu : « Le conseil général vérifie les pouvoirs de « ses membres ; il n'y a pas de recours contre ses décisions » ; et l'article 30 § 3 disposait que « les votes sur les validations « d'élections contestées ont toujours lieu au scrutin secret ». Ce pouvoir absolu conféré au conseil général en matière de vérifica-

tion des pouvoirs de ses membres, comprenant même le droit de statuer sur les réclamations relatives aux questions d'état, n'était pas sans danger, pouvant devenir aux mains d'une majorité une arme oppressive pour annuler les élections régulières de ses adversaires et maintenir les élections illégales de ses amis politiques. La pensée du législateur de 1871 avait été d'assimiler, à cet égard, les conseils généraux aux assemblées politiques (L. C. 16 juillet 1875, art. 10) et des propositions de retour à l'article 16 de la loi de 1871 se sont inspirées des mêmes considérations. Cependant la différence du nombre et de la mission justifie une différence au point de vue des pouvoirs des conseils généraux en cette matière; leur nombre rend l'unité de jurisprudence impossible ; leur mission ne comporte pas une délégation de souveraineté, comme en ce qui concerne les assemblées politiques auxquelles même on voit certaines nations parlementaires, telle que l'Angleterre depuis 1868, refuser cette prérogative.

Une loi du 31 juillet 1875 a enlevé aux conseils généraux cette attribution périlleuse, et l'a restituée au contentieux administratif, avec l'ancienne réserve à l'autorité judiciaire du jugement des questions d'état préjudicielles, également écrite dans les lois relatives au contentieux des autres élections locales. Mais le législateur de 1875, cédant à certaines idées préconçues contre les conseils de préfecture, ne leur a point rendu l'attribution dont les avait privés l'article 16 de la loi du 10 août 1871 qu'il abrogeait. Bien que les conseils de préfecture n'aient pas cessé de statuer sur le contentieux des élections aux conseils d'arrondissement et aux conseils municipaux, et que le même législateur, par l'article 8 de la loi du 2 août 1875 sur les élections sénatoriales, ait chargé les conseils de préfecture de statuer sur les réclamations relatives à l'élection des délégués sénatoriaux, la loi du 31 juillet 1875, s'écartant sous ce rapport du projet présenté par le gouvernement, et s'inspirant de certains précédents, n'a pas admis en cette matière le premier degré de juridiction. Elle saisit directement le conseil d'État au contentieux des réclamations formées contre les élections au conseil général.

La réclamation contre les élections peut émaner aussi du préfet,

mais seulement pour inobservation des conditions et formalités prescrites par les lois; le délai pour lui est de vingt jours.

En 1880, une commission de la Chambre des députés, saisie d'une proposition de loi d'initiative parlementaire ayant pour objet l'abrogation de la loi du 31 juillet 1875 et le retour à l'article 16 de la loi du 10 août 1871, s'était prononcée pour un système mixte [1]. Le conseil général vérifierait les pouvoirs de ses membres, sauf le droit de recours au conseil d'État pour excès de pouvoir et violation de la loi en ce qui concerne les conditions d'éligibilité. Ce sytème atténuerait, sans les faire disparaître, les inconvénients de l'ancien article 16 de la loi de 1871, et, d'autre part, il aurait le tort grave de faire juger par le conseil d'État les questions relatives à l'état des personnes, qui sont du domaine exclusif de l'autorité judiciaire. Le *statu quo* est infiniment préférable.

Les articles 15, 16 et 17 de la loi du 10 août 1871 sont modifiés ainsi qu'il suit : — Art. 15. Les élections pourront être arguées de nullité par tout électeur de canton, par les candidats et par les membres du conseil général. Si la réclamation n'a pas été consignée dans le procès-verbal, elle doit être déposée dans les dix jours qui suivent l'élection, soit au secrétariat de la section du contentieux du conseil d'État, soit au secrétariat général de la préfecture du département où l'élection a eu lieu. Il en sera donné récépissé. La réclamation sera, dans tous les cas, notifiée à la partie intéressée dans le délai d'un mois à compter du jour de l'élection. Le préfet transmettra au conseil d'État, dans les dix jours qui suivront leur réception, les réclamations consignées au procès-verbal ou déposées au secrétariat général de la préfecture. Le préfet aura, pour réclamer contre les élections, un délai de vingt jours à partir du jour où il aura reçu les procès-verbaux des opérations électorales; il enverra sa réclamation au conseil d'État; elle ne pourra être fondée que sur l'inobservation des conditions et formalités prescrites par les lois. — Art. 16. Les réclamations seront examinées au conseil d'État suivant les formes adoptées pour le jugement des affaires contentieuses. Elles seront jugées sans frais, dispensées du timbre et du ministère des avocats au conseil d'État; elles seront jugées dans le délai de trois mois à partir de l'arrivée des pièces au secrétariat du conseil d'État. Lorsqu'il y aura lieu à renvoi devant les tribunaux, le délai de trois mois ne courra que du jour où la décision judiciaire sera devenue définitive. Le débat ne pourra porter que sur les griefs relevés dans les réclamations, à l'exception des moyens d'ordre public, qui pourront être produits en tout état de cause. Lorsque la réclamation est fondée sur l'incapacité légale de l'élu, le conseil d'État surseoit à statuer

[1] Rapport déposé dans la séance de la Chambre des députés du 5 février 1880 (*Journal officiel* du 21 février 1880, p. 2030).

jusqu'à ce que la question préjudicielle ait été jugée par les tribunaux compétents, et fixe un bref délai dans lequel la partie qui aura élevé la question préjudicielle doit justifier de ses diligences. S'il y a appel, l'acte d'appel doit, sous peine de nullité, être notifié à la partie dans les dix jours du jugement, quelle que soit la distance des lieux. Les questions préjudicielles seront jugées sommairement par les tribunaux et conformément au paragraphe 4 de l'article 33 de la loi du 19 avril 1831 (Loi du 31 juillet 1875, *relative à la vérification des pouvoirs des membres des conseils généraux*, art. 1 §§ 1 et 2,) — Pour les élections qui ont eu lieu avant la présente loi, les réclamations pourront être faites par les électeurs du canton, les candidats, les membres du conseil général et le préfet dans les vingt jours à partir de la promulgation (art. 2). — Les conseils généraux sont dessaisis des réclamations qui ont été portées devant eux dans les sessions précédentes. Les ayants droit pourront se pourvoir au conseil d'État dans les délais de l'article précédent (art. 3).

170. Des lois diverses ont conféré aux membres des conseils généraux, à ceux des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux, des fonctions spéciales attachées à leur titre. Ainsi, pour ne parler que des conseillers généraux, leurs attributions individuelles sont très nombreuses. Aux termes de la loi du 15 juillet 1889, ils continuent à faire partie des conseils de révision cantonal et départemental ; aux termes de l'article 11 de la loi du 24 novembre 1872 sur le jury en matière criminelle, tous les conseillers généraux de l'arrondissement composent, avec les juges de paix, sous la présidence et sur la convocation du président du tribunal civil, la commission chargée d'arrêter pour chaque arrondissement la liste annuelle du jury; quatre membres du conseil général font partie du conseil départemental de l'enseignement primaire (L. 30 octobre 1886, art. 44 et 45); deux membres des conseils généraux des départements du ressort de chaque académie font partie du conseil académique (L. 27 février 1880, art. 1 et 10) ; deux conseillers généraux élus par leurs collègues font partie du comité de surveillance de la protection des enfants du premier âge (L. 23 décembre 1874, art. 2); le conseiller général du canton fait partie de la commission cantonale chargée du jugement des réclamations en inscription ou en radiation sur la liste d'assistance médicale gratuite (L. 15 juillet 1893, art. 17). En matière électorale, les conseillers généraux sont appelés par la loi à remplir de nombreuses fonctions individuelles, dans la commis-

sion du recrutement général des votes pour les élections législatives (Décret du 2 février 1852, art. 34), pour l'élection des membres des tribunaux de commerce (L. 8 décembre 1883, art. 11), et dans les commissions d'établissement de la liste des électeurs pour les chambres de commerce (L. 21 décembre 1871, art. 1), des chambres consultatives des arts et manufactures (D. 22 janvier 1872, art. 3). Les conseillers généraux peuvent être chargés de remplacer les sous-préfets, et nous verrons qu'ils sont les suppléants éventuels des conseillers de préfecture, etc., etc. Nous n'avons pas besoin de rappeler que tout conseiller général, comme tout conseiller d'arrondissement, est, comme tout député, un électeur sénatorial.

171. Il est arrivé que des membres des conseils électifs, surtout des conseillers généraux, ont refusé, avec tout l'éclat de la publicité, de siéger dans quelques-unes des commissions dont ils font ainsi partie. Nous parlons surtout des commissions constituées par des lois antérieures à 1873, principalement de la loi sur le jury du 24 novembre 1872. Pour empêcher le retour de ces faits regrettables, une loi fort sage du 7 juin 1873 a conféré en pareil cas, au conseil d'État, le droit de déclarer démissionnaire le conseiller général, d'arrondissement ou municipal, et le frappe d'inéligibilité pendant un an (*voir*, art. 34 [n° 204], un autre cas d'inéligibilité). Dans l'hypothèse dont il s'agit ici, le projet primitif, plus en harmonie avec les règles du contentieux administratif, proposait de saisir préalablement le conseil de préfecture; diverses considérations, et entre autres la pensée que la menace écrite dans la loi suffirait et la rendrait sans application, ont fait préférer la rédaction qui institue le conseil d'État unique degré de juridiction dans ces sortes d'affaires.

Tout membre d'un conseil général de département, d'un conseil d'arrondissement ou d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, aura refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, sera déclaré démissionnaire (Loi du 7 juin 1873, *relative aux membres des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux, qui se refusent à remplir certaines de leurs fonctions*, art. 1). — Le refus résultera soit d'une déclaration expresse à qui de droit ou rendue publique

par son auteur, soit de l'abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation (art. 2). — Le membre ainsi démissionnaire ne pourra être réélu avant le délai d'un an (art. 3). — Les dispositions qui précèdent seront appliquées par le conseil d'État, sur l'avis transmis au préfet par l'autorité qui aura donné l'avertissement suivi de refus. Le ministre de l'intérieur devra saisir le conseil d'État dans le délai de trois mois, à peine de déchéance. La contestation sera instruite et jugée sans frais dans le délai de trois mois (art. 4).

172. Les conseils généraux ne sont pas permanents. Leur constituer une quasi-permanence était une véritable mesure de décentralisation administrative, de la plus haute portée, et tel est le véritable caractère de la création de la commission départementale [nos 207 à 222]. C'était encore décentraliser utilement qu'augmenter le nombre de la durée des *sessions ordinaires* des conseils généraux, que de décider qu'elles auraient lieu de plein droit sans que les pouvoirs publics puissent les empêcher, et de rendre plus facile leur réunion en *sessions extraordinaires*. La loi du 10 août 1871 y a libéralement pourvu.

Depuis leur création, les conseils généraux n'avaient qu'une session ordinaire par an. Ils ont actuellement deux *sessions ordinaires* par année (L. 1871, art. 23). La seconde session, dans laquelle sont votés le budget et les comptes, « commence de plein « droit le premier lundi qui suit le 15 août et ne pourra être « retardée que par une loi »; ce qui prouve qu'une loi même ne peut retarder l'ouverture de l'autre session. L'ouverture de cette autre session, la première de l'année a lieu de plein droit le second lundi qui suit le jour de pâques (L. 12 août 1876). La durée de la session d'août ne pourra excéder un mois; celle de la première session ordinaire ne pourra excéder quinze jours. L'article 4 et dernier de la loi du 31 juillet 1875 dispose que, par dérogation à l'article 23 de la loi de 1871, la session d'août « commencera « de plein droit, dans le département de la Corse, le deuxième « lundi de septembre ».

Les sessions *extraordinaires* (art. 24) ont lieu quand les besoins du service l'exigent. La réunion s'opère, dans ce cas, ou en vertu d'un décret du pouvoir exécutif, ou sur la convocation que le préfet est tenu d'adresser d'urgence aux membres du conseil,

chaque fois que le président du conseil général lui donne l'avis que les deux tiers des membres du conseil lui en ont adressé la demande écrite. C'est en réalité permettre aux conseils généraux de se réunir toute les fois que la majorité des deux tiers le désire. Toutes ces dispositions consacrent un important développement des libertés locales. La durée des sessions extraordinaires ne peut excéder huit jours; mais il résulte de ce que nous venons de dire, qu'il dépend des deux tiers du conseil général de faire suivre une première session extraordinaire d'une ou plusieurs autres sessions de même nature.

173. Les articles 25, 26, 31 § 1, et 32 § 3 de la loi du 10 août 1871, reproduisent les articles 1, 2 et 3 de la loi du 23 juillet 1870, conférant : au conseil général, le droit d'élire son bureau et de faire son règlement intérieur; aux électeurs, celui de prendre copie des délibérations et procès-verbaux; aux journaux du département, le droit de prendre communication et de reproduire un compte rendu sommaire et officiel des séances, qui doit être tenu dans les quarante-huit heures à leur disposition.

La prescription de l'article 31 § 2 qui interdisait aux journaux d'apprécier une discussion d'un conseil général, sans reproduire en même temps la portion du compte rendu officiel afférente à cette discussion, est abrogée par la loi du 29 juillet 1881 sur la presse (art. 68 § 2, et art. 38 à 41).

L'article 32 § 2 et surtout l'article 28 modifient les dispositions antérieures de la loi de 1833 : le premier, en portant que les procès-verbaux doivent contenir les noms des membres qui ont pris part à la discussion; le second, en rendant publiques les séances des conseils généraux. Elles l'avaient été déjà en 1848; mais on était alors promptement revenu aux prescriptions de la loi de 1833 contraires à la publicité des séances des conseils généraux. La loi de 1871 ne se borne pas à ouvrir au public la porte des séances; elle en met tous les éléments à la disposition des électeurs, des contribuables, et de la presse.

L'article 29, qui confère au président du conseil général, seul, la police de l'assemblée, a donné lieu, dans le département des

Bouches-du-Rhône, à un conflit entre le président et le préfet. Un avis du conseil d'État, en date du 3 décembre 1874, sur les questions posées par le ministre de l'intérieur, estime que « l'article 29 « de la loi du 10 août 1871, ni aucun autre texte, ne confère au « président du conseil général le droit de requérir directement la « force publique ; que s'il juge nécessaire la présence des agents « de la force publique dans la salle des séances, il doit les de- « mander au préfet, qui apprécie dans quelle mesure et de quelle « manière il déférera à cette demande ; qu'il peut adresser aux « agents mis à sa disposition dans la salle des séances des ordres « directs, mais seulement dans la limite de la mission qui lui est « confiée par l'article 29, pour faire expulser et arrêter tout indi- « vidu qui, dans l'auditoire, troublerait l'ordre ; qu'au surplus le « droit du président ne peut faire obstacle au droit qui appartient « partout et toujours au préfet, soit comme représentant du « pouvoir exécutif, soit comme officier de police judiciaire, de « prendre sous sa responsabilité les mesures qu'il jugerait néces- « saires pour maintenir l'ordre public et faire respecter la loi ».

A l'ouverture de la session d'août, le conseil général, réuni sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonctions de secrétaire, nomme au scrutin secret et à la majorité absolue son président, un ou plusieurs vice-présidents et ses secrétaires. Leurs fonctions durent jusqu'à la session d'août de l'année suivante (L. 1871, art. 25). — Le conseil général fait son règlement intérieur (art. 26). — Le préfet a entrée au conseil général ; il est entendu quand il le demande, et assiste aux délibérations, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes (art. 27). — Les séances des conseils généraux sont publiques. Néanmoins, sur la demande de cinq membres, du président ou du préfet, le conseil général, par assis et levé, sans débats, décide s'il se formera en comité secret (art. 28). — Le président a seul la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse procès-verbal, et le procureur de la République en est immédiatement saisi (art. 29). — Les conseils généraux devront établir jour par jour un compte rendu sommaire et officiel de leurs séances, qui sera tenu à la disposition de tous les journaux du département, dans les quarante-huit heures qui suivront la séance...... (art. 31). — Les procès-verbaux des séances, rédigés par un des secrétaires, sont arrêtés au commencement de chaque séance, et signés par le président et le secrétaire. Ils contiennent les rapports, les noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs opinions. Tout électeur ou contribuable du département a le droit de demander la communication

sans déplacement, et de prendre copie de toutes les délibérations du conseil général, ainsi que des procès-verbaux des séances publiques, et de les reproduire par la voie de la presse (art. 32).

174. L'article 26, en donnant au conseil général le droit de faire son règlement intérieur, ne lui a point permis d'y introduire des dispositions dérogeant aux prescriptions de la loi sur la police des séances dont nous venons de parler (art. 29), sur les modes de votation (art. 30), sur la durée des fonctions du bureau (art. 25), sur la nomination d'un bureau provisoire lors des renouvellements triennaux (D. 11 juillet 1873; circ. min. int. 9 octobre 1874).

Le règlement intérieur du conseil général ne peut être que la mise en œuvre des prescriptions de la loi; mais il peut pourvoir à tout ce qui n'est pas fixé par elle. Telles sont la fixation du nombre des vice-présidents et secrétaires élus par le conseil, l'époque du remplacement d'un membre du bureau démissionnaire, la suppléance du président et du ou des vice-présidents en cas d'absence simultanée, etc.

175. A la suite d'efforts infructueux faits pour réunir, dans le conseil général du département de la Corse, le nombre de membres nécessaire pour délibérer aux termes de l'article 30 de la loi du 10 août 1871, une loi du 31 mars 1886 a dû compléter cet article par l'adjonction de nouveaux paragraphes. Ils s'inspirent des dispositions des lois municipales (ancienne loi du 5 mai 1855, art. 17, loi actuelle du 5 avril 1884, art. 50) en leur apportant quelques changements. Ils ont pour but d'empêcher le mauvais vouloir d'une partie d'un conseil général de faire obstacle à l'accomplissement des prescriptions de la loi relatives à la tenue des sessions et des séances des assemblées départementales. Les trois paragraphes nouveaux ont été placés par la loi du 31 mars 1886 entre le § 1er et l'ancien § 2 de l'article 30 de la loi de 1871.

Le conseil général ne peut délibérer si la moitié plus un des membres dont il doit être composé n'est présente. Toutefois, si le conseil général ne se réunit pas au jour fixé par la loi ou par le décret de convocation, en nombre suffisant pour délibérer, la session sera renvoyée de plein droit au lundi suivant : une convocation spéciale sera faite d'urgence par le pré-

fet. Les délibérations alors seront valables, quel que soit le nombre des membres présents. La durée légale de la session courra à partir du jour fixé pour la seconde réunion. Lorsqu'en cours de session les membres présents ne formeront pas la majorité du conseil, les délibérations seront renvoyées au surlendemain, et alors elles seront valables, quel que soit le nombre des votants. Dans les deux cas, les noms des absents seront inscrits au procès-verbal. Les votes sont recueillis au scrutin public, toutes les fois que le sixième des membres présents le demande. En cas de partage. la voix du président est prépondérante. Néanmoins, les votes sur les nominations ont toujours lieu au scrutin secret. Le résultat des scrutins publics, énonçant les noms des votants, est reproduit au procès-verbal (Loi du 10 août 1871, art. 30, modifié par la loi du 31 mars 1886).

B. *Attributions des conseils généraux.*

176. Division des attributions des conseils généraux, d'après l'étendue de leur pouvoir.
177. Division de ces attributions, d'après la nature de leur mission.
178. 1° Attributions de répartition de l'impôt appartenant au conseil général comme *délégué du pouvoir législatif.*
179. 2° Attributions de *contrôle de l'administration départementale.*
180. 3° Attributions du conseil général comme *représentant légal du département;* étendue de cette classe d'attributions du conseil général sous l'empire de la loi du 10 mai 1838 ; sa division des délibérations en deux classes.
181. Division des délibérations prises à ce titre par les conseils généraux en trois classes d'après la loi du 18 juillet 1866.
182. Économie de la loi du 10 août 1871 à ce point de vue; division actuelle de ces délibérations des conseils généraux en quatre classes.
183. Délibérations par lesquelles les conseils généraux *statuent définitivement,* sauf annulation pour violation de la loi ou d'un règlement.
184. Délibérations du conseil général soumises au droit de *veto* suspensif du pouvoir exécutif.
185. Délibérations, au nombre de trois, soumises à la nécessité de l'*autorisation*, l'une gouvernementale et les deux autres législatives; réformes proposées en 1896 relativement aux contributions extraordinaires et aux emprunts départementaux.
186. Autre cas de délibérations des conseils généraux soumises à la nécessité d'une autorisation en vertu de la loi du 11 juin 1880 relative aux chemins de fer d'intérêt local.
187. Autres, en vertu de la même loi du 11 juin 1880, en ce qui concerne les tramways départementaux.
188. Du budget départemental, au point de vue de la nature légale des délibérations du conseil général qui y sont relatives.
189. Délibérations du conseil général entièrement subordonnées au droit d'inscription d'office et d'imposition d'office.

176. Les attributions des conseils généraux sont réglées par les titres 4 et 5 de la loi du 10 août 1871 (art. 37 à 69). Elles peuvent être divisées d'après l'étendue du pouvoir attaché à leurs actes, et d'après la nature de leur mission.

Sous le premier rapport, les délibérations des conseils généraux peuvent être classées, en commençant par celles pour lesquelles il est investi de la plus grande somme de pouvoir, en six catégories : 1° ces conseils *statuent définitivement;* 2° ils *délibèrent*, sous la réserve du droit de *veto* du pouvoir exécutif; 3° ils *délibèrent à charge d'une autorisation*, qui doit être donnée par le pouvoir exécutif ou par le pouvoir législatif; 4° ils prennent aussi des délibérations entièrement *subordonnées au droit d'inscription d'office* du pouvoir central chargé d'assurer l'application de la loi; 5° dans de nombreux cas leurs délibérations n'aboutissent qu'à un simple *avis*; 6° dans d'autres ils expriment des *vœux*. Cette division résulte directement de la loi du 10 août 1871,

qui a considérablement élargi les attributions des conseils généraux, non seulement en complétant la loi du 15 juillet 1866 par la suppression dans la plupart des cas de l'autorisation administrative, mais aussi en étendant l'autorité des conseils généraux à des matières placées en dehors de leur intervention.

177. La seconde division des attributions du conseil général, au point de vue de la nature de sa mission, restée vraie après la loi du 10 août 1871, comme après celle du 18 juillet 1866, a été ainsi indiquée en 1838, dans le rapport de M. Vivien à la Chambre des députés : « Le conseil général prononce sur les questions qui « lui sont soumises, tantôt comme délégué du pouvoir législatif, « tantôt comme représentant légal du département, tantôt enfin « comme simple conseil du gouvernement... » Cette distinction rationnelle du législateur de 1838 doit primer la précédente parce que seule elle est fondée sur la nature même des attributions dont le conseil général est investi. Seulement la division tripartite, faite par M. Vivien, et complète en 1838, a cessé de l'être de nos jours. Des lois ultérieures, aux trois sortes d'attributions dont les conseils généraux étaient dotés en 1838, ont ajouté d'autres attributions présentant de nouveaux caractères. Sous ce rapport, nous croyons devoir diviser en six classes les attributions des conseils généraux suivant la nature de la mission qui leur est confiée, chacune d'elles montrant dans le conseil général un caractère distinct. Il faut toutefois remarquer que le caractère, qui pour le conseil général domine tous les autres dans les lois relatives à ses attributions, est celui de représentant légal, dans la sphère de la délibération, des intérêts départementaux, et qu'il n'est pas une de ses attributions qui ne s'y rattache dans une certaine mesure. Ce n'est que sous le bénéfice de cette observation générale, et en rappelant ainsi que son caractère de représentant du département se lie d'une façon plus ou moins étroite à tous les autres, que nous divisons de la manière suivante les attributions du conseil général en six classes :

1° Attributions de répartition de l'impôt par le conseil général en qualité de *délégué du pouvoir législatif;*

2° Attributions de *contrôle de l'administration préfectorale*, notamment par l'apurement des comptes d'administration;

3° Attributions en tant que *représentant légal et direct du département*, prenant à ce titre des délibérations de quatre sortes : définitives, soumises au droit de *veto* du pouvoir exécutif, soumises à l'autorisation, soit du pouvoir législatif, soit du pouvoir exécutif, ou entièrement subordonnées au droit d'inscription d'office et d'imposition d'office ;

4° Attributions en tant que *chargé du contrôle de la situation et de l'administration financières des communes;*

5° Attributions en qualité de *comité consultatif* de l'administration centrale et de l'administration locale;

6° Attributions *éventuelles dans des circonstances exceptionnelles.*

Tandis que les cinq premières sortes d'attributions des conseils généraux sont, en principe, régies par la loi du 10 août 1871, c'est une loi spéciale du 15 février 1872, plus politique qu'administrative, qui crée et régit la sixième.

178. 1° En qualité de *délégué du pouvoir législatif*, le conseil général règle, par des *votes souverains*, la répartition ou le répartement entre les arrondissements des impôts directs de répartition, les demandes en réduction formées par les conseils d'arrondissement, celles formées par les communes et qui ont été préalablement soumises au conseil d'arrondissement. La loi de 1871 ne fait à cet égard que reproduire les dispositions de la loi du 10 mai 1838; seulement elle cesse à tort de mentionner les conseils d'arrondissement, dont la suppression était demandée en 1871 au sein de la législature, et que la loi de 1871 ne désigne jamais que par ces mots obscurs « les conseils compétents ». Ces délibérations des conseils généraux ne peuvent être déférées au conseil d'État, ni par la voie contentieuse au fond, ni par la voie du recours par excès de pouvoir; il en est ainsi en raison de la délégation législative spéciale répétée chaque année dans la loi de finances (C. d'Ét. 14 juin 1837, *Witz-Witz et consorts;* 17 février 1848, *Quinon, Coindre et consorts*).

Le conseil général répartit chaque année, à sa session d'août, les contributions directes, conformément aux règles établies par les lois. Avant d'effectuer cette répartition, il statue sur les demandes délibérées par les conseils compétents en réduction de contingent (Loi du 10 août 1871, *relative aux conseils généraux*, art. 37). — Le conseil général prononce définitivement sur les demandes en réduction de contingent formées par les communes, et préalablement soumises au conseil compétent (art. 38). — Si le conseil général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents seront délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à porter dans le contigent en exécution des lois (art. 39).

179. 2° Le conseil général *contrôle l'administration préfectorale*. C'est à ce titre qu'il est chargé par la loi de 1871, comme par celle de 1838, de recevoir le rapport que le préfet doit lui présenter chaque année sur la situation du département (art. 56) et d'arrêter provisoirement les comptes d'administration qui lui sont annuellement présentés par le préfet. Ses observations sont directement adressées par son président au ministre de l'intérieur (art. 66). A ce titre aussi, la commission départementale vérifie l'état des archives et du mobilier appartenant au département.

Le conseil général est naturellement appelé à exercer ce contrôle, lorsqu'il procède à un acte plus grave, le plus important de tous, et pour lequel il est investi de pouvoirs beaucoup plus étendus. Nous voulons parler du vote du budget départemental; seulement, le conseil général y procède à la fois comme chargé du contrôle de l'administration active du département, confiée au préfet, et comme représentant légal du département, c'est-à-dire en vertu du troisième caractère dont le conseil général est investi.

C'est au même titre que le conseil général est saisi des rapports que le préfet est tenu de lui soumettre dans les délais déterminés par l'article 56 de la loi. Plus loin [nos 188 à 193], et en traitant de la personnalité civile du département, nous exposerons l'ensemble des règles relatives au budget départemental et les dispositions financières modificatives de la loi du 10 août 1871.

A la session d'août, le préfet rend compte au conseil général, par un rapport spécial et détaillé, de la situation du département et de l'état des différents services publics. A l'autre session ordinaire, il présente au con-

seil général un rapport sur les affaires qui doivent lui être soumises pendant cette session. Ces rapports sont imprimés et distribués à tous les membres du conseil général huit jours au moins avant l'ouverture de la session (Loi du 10 août 1871, *relative aux conseils généraux*, art. 56). — Les chefs de service des administrations publiques dans le département sont tenus de fournir verbalement ou par écrit tous les renseignements qui leur seraient réclamés par le conseil général sur les questions qui intéressent le département (art. 52).

Le conseil général entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le préfet, concernant les recettes et les dépenses du budget départemental. Les comptes doivent être communiqués à la commission départementale, avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. Les observations du conseil général sur les comptes présentés à son examen sont adressées directement par son président au ministre de l'intérieur. Ces comptes, provisoirement arrêtés par le conseil général, sont définitivement réglés par décret (Loi du 10 août 1871, art. 66 §§ 1, 2, 3 et 4). — Les budgets et les comptes du département définitivement réglés sont rendus publics par la voie de l'impression (art. 67).

180. 3° *Représentant légal du département*, comme le préfet avec lequel il partage ce caractère, ayant la délibération et la décision, tandis qu'au préfet appartient l'action, le conseil général *délibère* sur tout ce qui tient à la propriété, aux droits, intérêts et procès du département. Pour faire mieux comprendre quelles sont, sous ce rapport, les nouvelles attributions du conseil général depuis la loi du 10 août 1871, il est nécessaire de rendre bon compte de la portée des attributions dont le conseil général était investi antérieurement d'après la loi du 10 mai 1838, et des modifications déjà apportées à cette loi par celle du 18 juillet 1866; nous dirons ensuite quelle est l'économie de la loi du 10 août 1871 à ce point de vue.

Dans cette sphère d'attributions, comme dans la précédente, le conseil général n'était jamais souverain avant la loi de décentralisation de 1866. Il était subordonné, en ce sens que ses délibérations étaient toujours soumises, d'après les lois, décrets et règlements, à la nécessité d'une *autorisation*. Pour les unes, l'autorisation devait émaner du pouvoir législatif; pour d'autres, du pouvoir exécutif, avec ou sans l'intervention du conseil d'État; d'autres étaient soumises à l'autorisation du ministre, et les plus

nombreuses, depuis le décret-loi du 25 mars 1852, qui en avait fait la règle générale, à l'autorisation du préfet.

Dans ce dernier cas, il faut remarquer que le préfet faisait deux choses distinctes : 1° il accordait ou refusait l'autorisation dont la délibération du conseil général avait besoin : sous ce rapport, il exerçait ce qu'on a appelé à tort la tutelle administrative; 2° il accomplissait l'acte de la vie civile du département, tel qu'il avait été arrêté par la délibération du conseil général régulièrement approuvée.

Dans toutes les hypothèses, le droit d'autoriser n'impliquait pas celui de modifier ; d'où il suit que l'initiative appartenait déjà au conseil général d'une manière absolue en vertu de la loi du 10 mai 1838, et que son consentement était nécessaire pour que l'acte soumis à sa délibération pût être réalisé par l'administration active. Le conseil général était déjà libre de ne pas faire ou d'empêcher les actes de la vie civile du département. Il n'était pas libre de les accomplir, en raison de la nécessité de l'autorisation, improprement appelée l'acte de tutelle.

En un mot encore, et pour exprimer la même idée sous une autre forme, il y avait, dans le système de la loi de 1838, à distinguer toujours ces trois choses : 1° la délibération du conseil général, nécessaire pour l'accomplissement de l'acte ; 2° l'approbation ou autorisation, nécessaire pour l'exécution de la délibération du conseil ; 3° l'action administrative, ayant pour objet la réalisation de l'acte.

Telles étaient, sous ce rapport, les attributions des conseils généraux d'après les articles 4 et 5 de la loi du 10 mai 1838, qui était bien déjà, comme nous l'avons dit ci-dessus [n° 115], une loi de décentralisation, ainsi que celle de 1833, par rapport à la loi du 28 pluviôse de l'an VIII qu'elles remplaçaient.

Mais la loi de 1838 maintenait, et nous verrons qu'elles subsistent encore aujourd'hui, des délibérations des conseils généraux entièrement subordonnées, moins à la volonté de l'administration centrale qu'à celle de la loi. Tel est l'objet du droit d'inscription d'office au budget du département des dépenses déclarées obligatoires par une disposition législative. La loi de 1838 admettait

aussi en matière d'acceptation de dons et legs faits au département un droit d'autorisation d'office malgré le refus du conseil général, qui n'existe plus aujourd'hui.

Il y avait donc, d'après l'économie de la loi de 1838, et sans parler des avis et des vœux, deux sortes de délibérations des conseils généraux : celles soumises à la nécessité d'une autorisation et celles que nous appelons entièrement subordonnées. Nous en expliquons la raison d'être, pour celles qui subsistent encore, et, pour toutes, la formule juridique [nos 188 à 193].

181. La loi du 18 juillet 1866 n'avait pas abrogé, mais avait modifié d'une façon très importante la loi de 1838, en ce sens que ces deux lois devaient être combinées. Il en résultait l'existence de trois sortes de délibérations du conseil général procédant à titre de représentant direct des intérêts départementaux : 1° des délibérations par lesquelles le conseil général *statuait définitivement* sur un assez grand nombre d'affaires déterminées par la loi du 18 juillet 1866. C'était la création propre à cette loi de décentralisation de 1866. Il n'y avait pas de délibérations définitives des conseils généraux d'après la loi du 10 mai 1838. Importante déjà, d'après cette loi de 1866, cette classe nouvelle de délibérations des conseils généraux était appelée à s'accroître encore en 1871. — 2° des délibérations du conseil général qui restaient soumises à la nécessité d'une autorisation dans les conditions de la loi du 10 mai 1838 et du décret-loi du 25 mars 1852. C'était encore la règle, les deux autres classes de délibérations demeurant des exceptions. — 3° enfin des délibérations entièrement subordonnées par le droit d'inscription d'office au budget du département des dépenses obligatoires non votées ou insuffisamment votées par le conseil général.

182. La loi du 10 août 1871, qui abroge et remplace les lois antérieures sur les conseils généraux, admet désormais quatre sortes de délibérations des conseils généraux : 1° des délibérations *définitives* seulement sujettes au droit d'annulation pour violation de la loi ; 2° des délibérations subordonnées au droit de

veto du pouvoir exécutif; 3° des délibérations soumises à l'*autorisation* de la puissance législative ou du pouvoir exécutif; cette troisième sorte de délibération cesse d'être la règle générale et devient exceptionnelle et rare dans l'économie de la loi nouvelle, qui n'en admettait que trois applications [n° 185]; et 4° des délibérations entièrement subordonnées, toujours admises depuis 1838 à titre d'exception restreinte.

Dans les deux premiers cas, au contraire, contenant actuellement la généralité des délibérations du conseil général, il y a suppression de l'autorisation; c'est la règle de la loi du 18 juillet 1866, étendue et généralisée. Il n'y a plus, comme nous le disions tout à l'heure de la législation de 1838, trois phases à distinguer dans l'opération; il n'y en a plus que deux: la délibération du conseil général, et l'acte que doit réaliser, en conséquence, le préfet chargé de l'exécution. Il n'y a plus, entre ces deux faits, la nécessité d'une autorisation. L'acte dit de tutelle est supprimé. C'est en ce sens qu'il y a décentralisation et émancipation des conseils généraux. La délibération du conseil général devient, dans ce cas, une décision, à peu près comme lorsqu'il répartit l'impôt. Il faut toutefois remarquer que si la nécessité de l'autorisation, soit législative, soit gouvernementale, soit préfectorale, est supprimée; s'il y a, sous ce rapport, un système nouveau substitué à celui de la loi de 1838, du décret de 1852, et des dispositions de la loi de 1866, qui maintenaient dans certains cas l'autorisation, la loi du 10 août 1871, dans l'intérêt de l'unité et de la conciliation des intérêts locaux avec l'ordre général et les besoins de l'État, a réservé à l'administration centrale certains pouvoirs. Nulle approbation n'est nécessaire pour ramener à exécution la décision du conseil général, mais il pourra intervenir un décret du pouvoir exécutif qui annule les délibérations de la première catégorie [n° 183], ou qui suspende les délibérations de la seconde [n° 184]; c'est la huitième règle de décentralisation ci-dessus posée [n° 122]. Il faut en outre remarquer dès à présent que les délibérations des conseils généraux soumises au droit de suspension du pouvoir exécutif forment la règle générale, le droit commun auquel est soumise toute déli-

bération du conseil général qu'aucun texte ne déclare définitive, ou soumise à la nécessité d'une autorisation, ou entièrement subordonnée.

183. Les *délibérations définitives* des conseils généraux interviennent sur les matières considérables et nombreuses énumérées dans les vingt-six paragraphes de l'article 46 de la loi de 1871. Cet article emprunte à la loi de 1866, presque entièrement. les seize paragraphes de l'article 1er de cette loi, la dénomination même de *délibérations définitives,* et la suppression de l'acte d'autorisation. Sous ce rapport la loi de 1871 étend et complète l'idée qui avait déjà reçu du législateur de 1866 une somme importante d'application. Les délibérations de cette première sorte ne peuvent être atteintes que par un décret, rendu en la forme des règlements d'administration publique, prononçant leur annulation, dans le délai de deux mois et vingt jours après la clôture de la session, et seulement pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Telle est la prescription de l'article 47. Elle s'applique non seulement aux délibérations prises par les conseils généraux sur les matières énumérées dans l'article 46, mais encore à toutes les délibérations définitives prises par ces conseils en vertu d'autres dispositions de la loi.

Une loi du 16 septembre 1879 a modifié l'article 46 § 24.

Le conseil général *statue définitivement* sur les objets ci-après désignés, savoir : 1° acquisition, aliénation et échange des propriétés départementales mobilières ou immobilières, quand ces propriétés ne sont pas affectées à l'un des services énumérés au n° 4 ; 2° mode de gestion des propriétés départementales ; 3° baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer, quelle qu'en soit la durée ; 4° changement de destination des propriétés et des édifices départementaux autres que les hôtels de préfecture et de sous-préfecture, et des locaux affectés aux cours d'assises, aux tribunaux, aux écoles normales, au casernement de la gendarmerie et aux prisons ; 5° acceptation ou refus de dons et legs faits au département, quand ils ne donnent pas lieu à réclamation ; 6° classement et direction des routes départementales ; projets, plans et devis des travaux à exécuter pour la construction, la rectification ou l'entretien desdites routes ; désignation des services qui seront chargés de leur construction et de leur entretien ; 7° classement et direction des chemins vicinaux de grande communication

et d'intérêt commun; désignation des communes qui doivent concourir à la construction et à l'entretien desdits chemins, et fixation du contingent annuel de chaque commune; le tout sur l'avis des conseils compétents; répartition des subventions accordées, sur les fonds de l'État ou du département, aux chemins vicinaux de toute catégorie; désignation des services auxquels sera confiée l'exécution des travaux sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, et mode d'exécution des travaux à la charge du département; taux de la conversion en argent des journées de prestation; 8° déclassement des routes départementales, des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun; 9° projets, plans et devis de tous autres travaux à exécuter sur les fonds départementaux, et désignation des services auxquels ces travaux seront confiés; 10° offres faites par les communes, les associations ou les particuliers pour concourir à des dépenses quelconques d'intérêt départemental; 11° concessions à des associations, à des compagnies ou à des particuliers, de travaux d'intérêt départemental; 12° direction des chemins de fer d'intérêt local, mode et conditions de leurs constructions, traités et dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation; 13° établissement et entretien des bacs et passages d'eau sur les routes, et chemins à la charge du département; fixation des tarifs de péage; 14° assurances des bâtiments départementaux; 15° actions à intenter ou à soutenir au nom du département, sauf les cas d'urgence, dans lesquels la commission départementale pourra statuer; 16° transactions concernant les droits des départements; 17° recettes de toute nature et dépenses des établissements d'aliénés appartenant au département; approbation des traités passés avec des établissements privés ou publics pour le traitement des aliénés du département; 18° service des enfants assistés; 19° part de la dépense des aliénés et des enfants assistés, qui sera mise à la charge des communes, et bases de la répartition à faire entre elles; 20° créations d'institutions départementales d'assistance publique, et service de l'assistance publique dans les établissements départementaux; 21° établissement et organisation des caisses de retraite ou de tout autre mode de rémunération en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures et des agents salariés sur les fonds départementaux; 22° part contributive du département aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes; 23° difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes du département; 24° délibérations des conseils municipaux ayant pour but l'établissement, la suppression ou les changements de foires et marchés; 25° délibérations des conseils municipaux ayant pour but la prorogation des taxes additionnelles d'octroi actuellement existantes, ou l'augmentation des taxes principales au delà d'un décime, le tout dans les limites du maximum des droits et de la nomenclature des objets fixés par le tarif général établi conformément à la loi du 24 juillet 1867; 26° changements à la circonscription des communes d'un même canton et à la désignation de leurs chefs-lieux, lorsqu'il y a accord entre les conseils municipaux (L. 10 août 1871, *relative aux conseils généraux*, art. 46). — Les délibérations par lesquelles les conseils généraux statuent définitivement sont exé-

cutoires si, dans le délai de vingt jours à partir de la clôture de la session, le préfet n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Le recours formé par le préfet doit être notifié au président de la commission départementale. Si, dans le délai de deux mois à partir de la notification, l'annulation n'a pas été prononcée, la délibération est exécutoire. Cette annulation ne peut être prononcée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (art. 47).

Les conseils généraux, appelés à délibérer dans le cas prévu à l'article 46 § 24 de la loi du 10 août 1871, statuent souverainement et nonobstant toute opposition sur l'établissement, la suppression ou les changements des foires et marchés dans les communes de leurs départements respectifs. Néanmoins, lorsqu'il s'agira de foires et marchés établis ou à établir dans les communes situées à moins de deux myriamètres d'un département voisin, le conseil général de ce département devra être préalablement consulté, conformément au décret du 13 août 1864 (Loi du 16 septembre 1879, art. 1er). — Sont abrogées toutes les dispositions de lois et de règlements contraires à la présente loi (art. 2).

184. Les *délibérations soumises au droit de suspension*, prises par les conseils généraux en vertu de l'article 48 de la loi de 1871, ressemblent aux précédentes, en ce qu'elles sont également dispensées de toute autorisation gouvernementale ou législative; mais elles en diffèrent en ce sens que ce n'est pas seulement pour excès de pouvoir, violation de loi ou de règlement qu'elles peuvent être atteintes; alors même qu'elles ne sont entachées d'aucun de ces vices, l'exécution de ces délibérations peut être suspendue par un décret motivé. Il faut que ce décret, pour lequel l'intervention du conseil d'État n'est pas exigée, intervienne dans le délai de trois mois à partir de la clôture de la session, aux termes de l'article 49. De nombreux décrets ont fait depuis 1871 l'application de cette disposition; tel est un décret qui a suspendu, sur le recours du préfet, l'exécution d'une délibération du conseil général de l'Hérault prise en vertu de l'article 48 de la loi (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, année 1872, p. 351).

Tandis qu'il n'y a, dans la catégorie des délibérations définitives des conseils généraux, que les matières qui y sont nominativement placées, cette seconde catégorie embrasse d'une manière générale toutes les délibérations que le conseil est appelé

à prendre sur tous objets d'intérêt départemental, non classés dans l'une des trois autres catégories. En un mot, tandis que l'énumération de l'article 48 n'est qu'énonciative, ainsi que cela résulte de son § 5, celle de l'article 46 ci-dessus et les dispositions de l'article 41 et de l'article 61 sont limitatives.

Le conseil général *délibère:* 1° sur l'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés départementales affectées aux hôtels de préfecture et de sous-préfecture, aux écoles normales, aux cours d'assises et tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons ; 2° sur le changement de destination des propriétés départementales affectées à l'un des services ci-dessus énumérés ; 3° sur la part contributive à imposer au département dans les travaux exécutés par l'État qui intéressent le département ; 4° sur les demandes des conseils municipaux : 1 pour l'établissement ou le renouvellement d'une taxe d'octroi sur les matières non comprises dans le tarif général indiqué à l'article 46 ; 2 pour l'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par ledit tarif ; 3 pour l'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés dans le tarif local ; 4 pour les modifications aux règlements ou aux périmètres existants ; 5° sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements, et généralement sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi, soit par une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres (L. 10 août 1881, art. 48). — Les délibérations prises par le conseil général sur les matières énumérées à l'article précédent sont exécutoires si, dans le délai de trois mois à partir de la clôture de la session, un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution (art. 49).

185. La loi du 10 août 1871 n'a soumis que dans trois cas seulement les délibérations du conseil général à la nécessité d'une autorisation. Dans l'un de ces cas, au mot *autorisation*, l'article 53 de la loi de 1871 a substitué le mot *décision du gouvernement*. Mais le décret réglementaire sur le conseil d'État de 1872 (art. 5 § 5) avait rétabli le vrai mot, et le décret suivant de 1879 (art. 7 § 5) l'avait conservé, ainsi que le fait encore aujourd'hui le décret du 3 avril 1886 [n° 98]. Il s'agit de l'acceptation des dons et legs faits au département, lorsqu'il y a opposition de la famille. Le mot *décision* de l'article 53 n'est pas seulement impropre ; il est d'une inexactitude absolue, car pour qu'il fût exact il faudrait que le gouvernement eût le droit de contraindre, comme sous l'empire de la loi 1838, le conseil général à accepter une libéralité, et la loi du 10 août 1871 lui dénie ce pouvoir ;

donc il ne décide pas. Il accorde ou non l'autorisation d'accepter demandée par le conseil général, sans pouvoir le contraindre à accepter s'il refuse.

Dans les deux autres cas, l'autorisation est donnée par le pouvoir législatif. Ces deux cas sont ceux : 1° du vote de centimes extraordinaires au delà du maximum fixé annuellement par la loi de finances ; et 2° du vote d'un emprunt départemental remboursable dans un délai excédant quinze années (l'article 2 de la loi du 18 juillet 1866 disait douze années) ; en deçà de ces limites la délibération du conseil général est dispensée d'autorisation (articles 40 et 41 de la loi du 10 août 1871).

La loi de finances, fixant le maximum de centimes extraordinaires que le conseil général peut librement voter aux termes de l'article 40, place ainsi une sorte d'autorisation législative générale et par conséquent moins directe, *avant* la délibération du conseil général ; tandis que la véritable autorisation exigée par l'article 41, *après* la délibération du conseil général, permet seule au pouvoir législatif d'apprécier les circonstances spéciales à chaque département et à chaque acte.

Nous avons signalé ci-dessus [n° 126] un projet de réforme de ces articles 40 et 41 de la loi du 10 août 1871. Le projet de loi annoncé a été déposé par le ministre de l'intérieur sur le bureau de la Chambre des députés dans la séance du 27 octobre 1896 [1]. L'exposé des motifs de ce projet de loi constate que « les assemblées départementales sont enfermées dans des limites financières trop étroites » en raison de l'extension des services publics départementaux depuis 1871 [2]. En conséquence, il annonce au

[1] Projet de loi *tendant à modifier les articles 40 et 41 de la loi du 10 août 1871*, présenté par M. Barthou, ministre de l'intérieur ; Chambre des députés ; session extraordinaire de 1896 ; n° 2059.

[2] « Les lois d'intérêt départemental intervenues depuis cette époque ont considérablement élargi le cadre d'évolution du régime financier des départements. La construction des écoles normales primaires, le développement du réseau vicinal, l'organisation de nouveaux services d'assistance, l'application de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, l'établissement de chemins de fer d'intérêt local et de tramways départementaux, pour ne citer que les faits les plus saillants, tout en donnant satisfaction aux préoccupations légitimes des pouvoirs publics, aux intérêts

Parlement qu'il y a lieu d'élever de douze à vingt le maximum des centimes additionnels extraordinaires que la loi de finances permet aux conseils généraux de voter. Il faut remarquer que cette mesure très justifiée n'implique aucune modification de l'article 40 de la loi de 1871, puisque le § 2 de cet article laisse à la loi de finances le soin de fixer « annuellement» ce maximum. Il en est autrement en ce qui concerne les emprunts départementaux. Dans son état actuel, le § 3 de l'article 40 ne permet aux conseils généraux de recourir au crédit par des délibérations dispensées d'autorisation, que si le capital emprunté est remboursable dans un délai égal ou inférieur à quinze ans, sans création de ressources nouvelles. Le projet de loi propose de modifier l'article 40 § 3 de manière à étendre « à trente années » le délai de remboursement des emprunts que le conseil général peut voter sans autorisation. Enfin, en ce qui concerne le texte de l'article 41 relatif aux contributions extraordinaires et aux emprunts votés par le conseil général au delà des limites fixées par l'article 40, le projet de loi du 27 octobre 1896 n'admet aucune substitution d'un décret à une loi d'autorisation, proposée par la commission de décentralisation [n° 126]; mais il propose [1] d'ajouter à l'article 41 ces mots: « après avis du conseil d'État. »

de toute nature des populations, ont dû nécessairement entraîner un accroissement de charges départementales, aussi bien pour faire face à l'amortissement des capitaux engagés en vue de la création des services, que pour assurer la conservation du nouveau domaine local et pourvoir à la marche des nouveaux rouages d'administration départementale. Aussi bien, l'imposition spéciale extraordinaire, c'est-à-dire celle dont la perception doit être spécialement autorisée, dans chaque cas particulier, perd-elle peu à peu son caractère qui est de répondre à des besoins absolument exceptionnels. Il n'est pas rare d'y voir recourir les départements, en vue de faire face à des dépenses annuelles et récurrentes, par exemple aux dépenses des enfants assistés, des aliénés, aux frais d'entretien des chemins vicinaux, etc. Cette situation ne saurait se prolonger et, autant dans un but de sage décentralisation que pour donner satisfaction aux exigences des services départementaux, il faut étendre la limite dans laquelle les assemblées départementales peuvent se mouvoir en matière de centimes additionnels à percevoir en exécution de la loi de finances. »

[1] « Dans le cas où le conseil général voterait une contribution extraordinaire au delà du maximum prévu par la loi de finances, maximum qu'elle propose, comme nous l'avons dit, de fixer à 20 centimes, ou un emprunt dont la durée de remboursement serait supérieure à trente ans, cette contribution ou cet emprunt ne pourrait être autorisé que par une loi. Les

Le conseil général vote les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois. Il peut voter des centimes extraordinaires dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi de finances. Il peut voter également les emprunts départementaux remboursables dans un délai qui ne pourra excéder quinze années sur les ressources ordinaires et extraordinaires (L. 1871, art. 40). — Dans le cas où le conseil général voterait une contribution extraordinaire ou un emprunt au delà des limites déterminées dans l'article précédent, cette contribution ou cet emprunt ne pourrait être autorisé que par une loi (art. 41).

186. La loi du 11 juin 1880 relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways a ajouté, à ceux de la loi de 1871, de nombreux cas dans lesquels la délibération du conseil général est soumise à la nécessité d'une autorisation, soit par une loi, soit par un décret, soit même par un arrêté ministériel.

En ce qui concerne les chemins de fer d'intérêt local (chap. 1er, art. 1 à 25), le conseil général « arrête la direction, le mode et les « conditions de construction des chemins de fer départementaux, « les traités et dispositions nécessaires pour en assurer l'exploi- « tation » ; mais « l'utilité publique est déclarée et l'exécution « autorisée par une loi (art. 2) » ; et cet article 2 lui-même, à la fin du § 1er, appelle cette loi « la loi d'approbation ».

L'article 3 de cette loi du 11 juin 1880 est fort remarquable au point de vue qui nous occupe de l'étendue des pouvoirs des conseils généraux. Il décide (§ 1) que les délibérations de ces conseils relatives aux projets d'exécution de ces chemins de fer seront définitives; toutefois il en fait des délibérations définitives bien distinctes de celles de l'article 46 de la loi de 1871, en ce qu'il donne au ministre des travaux publics(§ 2)le droit d'exiger du conseil une nouvelle délibération qui, par suite, sera seule définitive. Enfin « si la ligne doit s'étendre sur plusieurs dépar- « tements, et s'il y a désaccord entre les conseils généraux, le « ministre statue (§ 3) ».

Sur un troisième point, les délibérations du conseil général, nécessaires pour toute cession totale ou partielle de la concession de chemins de fer d'intérêt local départementaux, pour la fusion

Chambres ne seraient toutefois saisies de ces projets *qu'après avis du conseil d'État*, ce qui constituerait une innovation sur le régime actuel. »

des concessions ou des administrations, pour tout changement de concessionnaires, etc. (art. 10 § 1), ne peuvent recevoir leur exécution « qu'en vertu d'un décret délibéré en conseil d'État ». Bien que le texte ne le dénomme pas décret d'autorisation, cet acte du pouvoir exécutif n'est pas autre chose. La preuve en résulte du § 2 du même article portant que « les autres modifitions », non prévues au paragraphe précédent, seront des délibérations soumises au droit de *veto*.

Nous reproduisons ces trois articles (2, 3 et 10) de la loi du 11 juin 1880. Une partie de ces textes est relative à la solution des mêmes questions en ce qui concerne les chemins de fer d'intérêt local communaux. Elle fait alors intervenir les conseils généraux par voie d'avis dans certains cas, et donne lieu à l'autorisation des délibérations des conseils municipaux, tantôt par la loi, tantôt par décret, tantôt par arrêté préfectoral.

L'établissement des chemins de fer d'intérêt local par les départements ou par les communes, avec ou sans le concours des propriétaires intéressés, est soumis aux dispositions suivantes (Loi du 11 juin 1880, *relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways*, art. 1). — S'il s'agit de chemins à établir par un département sur le territoire d'une ou de plusieurs communes, le conseil général arrête, après instruction préalable par le préfet et après enquête, la direction de ces chemins, le mode et les conditions de leur construction, ainsi que les traités et les dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation, en se conformant aux clauses et conditions du cahier des charges type approuvé par le conseil d'État, sauf les modifications qui seraient apportées par la convention et la loi d'approbation. Si la ligne doit s'étendre sur plusieurs départements, il y aura lieu à l'application des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871. S'il s'agit de chemins de fer d'intérêt local à établir par une commune sur son territoire, les attributions confiées au conseil général par le paragraphe 1er du présent article seront exercées par le conseil municipal dans les mêmes conditions et sans qu'il soit besoin de l'approbation du préfet. Les projets de chemins de fer d'intérêt local départementaux ou communaux, ainsi arrêtés, sont soumis à l'examen du conseil général des ponts et chaussées et du conseil d'État. Si le projet a été arrêté par un conseil municipal, il est accompagné de l'avis du conseil général. L'utilité publique est déclarée, et l'exécution est autorisée par une loi (art. 2). — L'autorisation obtenue, s'il s'agit d'un chemin de fer concédé par le conseil général, le préfet, après avoir pris l'avis de l'ingénieur en chef du département, soumet les projets d'exécution au conseil général, qui statue définitivement. Néanmoins, dans les deux mois qui suivent la délibération, le ministre des travaux publics, sur la proposition du préfet, peut, après avoir pris l'avis

du conseil général des ponts et chaussées, appeler le conseil général du département à délibérer de nouveau sur lesdits projets. Si la ligne doit s'étendre sur plusieurs départements, et s'il y a désaccord entre les conseils généraux, le ministre statue. S'il s'agit d'un chemin concédé par un conseil municipal, les attributions exercées par le conseil général, aux termes du paragraphe 1er du présent article, appartiennent au conseil municipal, dont la délibération est soumise à l'approbation du préfet. Si un chemin de fer d'intérêt local doit emprunter le sol d'une voie publique, les projets d'exécution sont précédés de l'enquête prévue par l'article 29 de la présente loi. Dans ce cas, sont également applicables les articles 34, 35, 37 et 38 ci-après. Les projets de détail des ouvrages sont approuvés par le préfet sur l'avis de l'ingénieur en chef (art. 3). — Toute cession totale ou partielle de la concession, la fusion des concessions ou des administrations, tout changement de concessionnaire, la substitution de l'exploitation directe à l'exploitation par concession, l'élévation des tarifs au-dessus du maximum fixé, ne pourront avoir lieu qu'en vertu d'un décret délibéré en conseil d'Etat, rendu sur l'avis conforme du conseil général, s'il s'agit de lignes concédées par les départements, ou du conseil municipal s'il s'agit de lignes concédées par les communes. Les autres modifications pourront être faites par l'autorité qui a consenti la concession; s'il s'agit de lignes concédées par les départements elles seront faites par le conseil général statuant conformément aux articles 48 et 49 de la loi du 10 août 1871; s'il s'agit de lignes concédées par les communes, elles seront faites par le conseil municipal dont la délibération devra être approuvée par le préfet. En cas de cession, l'inobservation des conditions qui précèdent entraine la nullité et peut donner lieu à la déchéance (art. 10).

187. La même loi du 11 juin 1880 (chapitre II, art. 26 à 39) est relative aux tramways ou voies ferrées à traction de chevaux ou de moteurs mécaniques, établies sur les voies dépendant du domaine public national, départemental ou communal. L'article 27 § 3 dispose que « la concession est accordée par le conseil général, au nom du département, lorsque la voie ferrée, sans emprunter une route nationale, doit être établie, en tout ou en partie, soit sur une route départementale, soit sur un chemin de grande communication ou d'intérêt commun, ou doit s'étendre sur le territoire de plusieurs communes ». Ces concessions peuvent être accordées par le conseil général, à des particuliers isolés ou constitués en sociétés, à une commune ou à l'État lui-même (art. 28). Dans tous les cas ces délibérations des conseils généraux sont soumises à la nécessité d'une autorisation par décret délibéré en conseil d'État (art. 29).

En outre, en ce qui concerne les projets d'exécution de ces tramways départementaux, l'article 32 § 2 leur rend applicables les dispositions de l'article 3 de la même loi, que nous venons d'expliquer [n° 186] en ce qui concerne les projets d'exécution des chemins de fer d'intérêt local départementaux.

Aucune concession ne peut être faite qu'après une enquête dans les formes déterminées par un règlement d'administration publique et dans laquelle les conseils généraux des départements et les conseils municipaux des communes dont la voie doit traverser le territoire seront entendus, lorsqu'il ne leur appartiendra pas de statuer sur la concession. L'utilité publique est déclarée et l'exécution est autorisée par décret délibéré en conseil d'État, sur le rapport du ministre des travaux publics, après avis du ministre de l'intérieur. (L. 11 juin 1880, art. 27.) — Les projets d'exécution sont approuvés par le ministre des travaux publics, lorsque la concession est accordée par l'État. Les dispositions de l'article 3 sont applicables lorsque la concession est accordée par un département ou par une commune (art. 32).

188. Le vote du budget du département est le plus important des actes de la vie départementale, puisqu'il les résume tous, les plus graves comme ceux d'une importance secondaire. Cela résulte de la nature même du budget départemental et de sa définition, « l'acte par lequel sont prévues et autorisées les « recettes et les dépenses annuelles du département (D. 31 mai 1862, art. 5) ».

Il n'est pas surprenant que les votes multiples qui se produisent sur chaque article du budget du département soient soumis à des règles diverses, et de retrouver dans ses différentes parties la variété des délibérations des conseils généraux au point de vue de leur régime légal.

Il est naturel aussi que le budget départemental ait subi toutes les évolutions par lesquelles, depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, les lois de décentralisation administrative ont fait passer les actes de la vie départementale. Sous l'empire de la loi du 10 mai 1838, le budget voté par le conseil général n'était que provisoire, en ce sens que l'ordonnance qui réglait ce budget pouvait y inscrire d'office de nombreuses dépenses auxquelles cette loi donnait un caractère obligatoire, pouvait y changer et modifier de nom-

breuses allocations. Les articles 10 et 11 de la loi du 18 juillet 1866 avaient étendu le droit du conseil général, en réduisant à trois sortes de dépenses les pouvoirs de modification et d'inscription d'office du décret qui continue à régler le budget du département comme d'après la loi de 1838. La loi du 10 août 1871 a suivi la disposition de la loi de 1866, en étendant ce droit d'inscription d'office à une quatrième sorte de dépenses; de sorte que les dépenses obligatoires se trouvaient ainsi réduites à cinq, avec les dettes exigibles, toutes autres étant facultatives pour le conseil général. Il résulterait donc de l'article 61 § 3 de la loi du 10 août 1871 que, sauf en ce qui concerne les dépenses énumérées par les nos 1, 2, 3 et 4 de l'article 60, et les dettes exigibles du département (art. 61 § 1), toutes les autres délibérations du conseil général pour le vote du budget sont des délibérations définitives. Toutefois ces délibérations définitives, au lieu d'être soumises au régime des articles 46 et 47, le sont au régime particulier résultant des articles 57 et 61 § 3 de la loi du 10 août 1871. Ce régime spécial a pour caractère distinctif que « le budget délibéré par le conseil général est définitivement réglé par décret (art. 57 § 2) », mais que ce décret, sauf les cinq espèces de dépenses ci-dessus, ne peut « ni changer, ni modifier, les autres allocations portées au budget par le conseil général (art. 61 § 3)».

On ne peut donc pas dire que, pour toutes ces dépenses devenues facultatives, l'intervention de ce décret constitue un acte d'autorisation, ou, en ce qui les concerne, soit un acte suspensif. Ce sont donc bien exactement des délibérations définitives soumises à un régime particulier.

189. En ce qui concerne les quatre sortes de dépenses énumérées aux quatre premiers numéros de l'article 60 et les dettes exigibles du département (art. 61 § 1), il n'est pas possible non plus de se méprendre sur leur caractère légal. Ce sont des dépenses *obligatoires* pour les départements. Les conseils généraux n'ont jamais reçu de la loi le droit de se refuser à les payer, ou de négliger de le faire, ce qui produirait le même résultat. Ils

n'ont jamais été dotés à cet égard de l'indépendance pour ne pas faire, pour dire « non »; ils n'en ont pas le droit. La raison en est simple. En ce qui concerne les dettes exigibles, un département ne doit pas avoir, plus qu'un particulier, le droit de se refuser à payer ses dettes. En ce qui concerne les quatre dépenses d'administration, d'instruction publique, justice, gendarmerie, listes électorales et du jury en matière criminelle, mises par la loi à la charge du département, donner aux conseils généraux le droit de refuser ou de s'abstenir de voter ces dépenses, serait, sous prétexte d'indépendance ou de liberté locale, permettre aux conseils généraux de paralyser, en violant la loi, tous ces services publics qui sont d'intérêt général en même temps que d'intérêt départemental. Pour les dettes exigibles, ce serait subordonner au bon vouloir du débiteur lui-même l'obligation qui lui incombe de payer ses dettes. Les délibérations du conseil général sur ces cinq points sont donc des délibérations entièrement subordonnées aux prescriptions de la loi, et non à la volonté de l'administration supérieure. Elle n'est armée que pour assurer l'exécution des lois.

Les moyens d'exécution sont, d'abord l'*inscription d'office* au budget départemental du crédit non voté ou insuffisamment doté pour tout ou partie de ces dépenses. Cette inscription d'office est faite par le décret qui règle le budget. En second lieu, il faut créer les ressources nécessaires à l'acquittement de ses dépenses. « Il y sera pourvu, dit l'article 61 § 1, au moyen d'une contribu- « tion spéciale portant sur les quatre contributions directes ». L'*imposition d'office* ou établie d'office est la conséquence de l'*inscription d'office*. Elle ne devrait pas en être toujours la suite nécessaire [n° 193 *in fine*]. Cette contribution est établie par une loi, si elle doit excéder le maximum fixé annuellement par la loi de finances, et par un décret si elle ne dépasse pas les limites de ce maximum. Dans ce cas, le décret doit être délibéré en assemblée générale du conseil d'État (D. 3 avril 1886 n° 9 [n° 98]). Bien que cette disposition ne se trouve pas dans les règlements antérieurs du conseil d'État, la situation était identique, puisque le n° 26 du même décret, reproduit des autres règlements, saisit l'assemblée générale du conseil d'État des affaires sur lesquelles

il doit être statué par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique, et que l'article 61 § 2 de la loi du 10 août 1871 s'en explique expressément et exige en outre l'insertion du décret au *Bulletin des lois*.

Le projet de budget du département est préparé et présenté par le préfet, qui est tenu de le communiquer à la commission départementale, avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. Le budget, délibéré par le conseil général, est définitivement réglé par décret. Il se divise en budget ordinaire et budget extraordinaire. (L. 1871, art. 57).— Le budget ordinaire comprend les dépenses suivantes : 1° loyer, mobilier et entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, du local nécessaire à la réunion du conseil départemental d'instruction publique et du bureau de l'inspecteur d'académie ; 2° casernement ordinaire des brigades de gendarmerie ; 3° loyer, entretien, mobilier et menues dépenses des cours d'assises, tribunaux civils et tribunaux de commerce, et menues dépenses des justices de paix ; 4° frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires, frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury ;... (art. 60 §§ 1, 2, 3 et 4). — Si un conseil général omet d'inscrire au budget un crédit suffisant pour l'acquittement des dépenses énoncées aux numéros 1, 2, 3 et 4 de l'article précédent ou pour l'acquittement des dettes exigibles, il y est pourvu au moyen d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions directes, et établie par un décret, si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une loi, si elle doit excéder ce maximum. Le décret est rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Bulletin des lois*. Aucune autre dépense ne peut être inscrite d'office dans le budget ordinaire, et les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées ni modifiées par le décret qui règle le budget (art. 61).

190. Depuis la loi du 10 août 1871, des lois diverses ont augmenté le nombre des dépenses départementales obligatoires. Ces lois sont relatives aux épizooties, aux écoles normales primaires, à l'inspection des écoles maternelles, à certaines autres dépenses de l'enseignement primaire, et à l'assistance médicale gratuite. Ce dernier point fera l'objet des deux numéros suivants [nos 191 et 192]. Nous indiquons ici les quatre autres, sans avoir égard à l'ordre chronologique des lois qui ont élargi le cercle d'application de l'article 61 de la loi du 10 août 1871. Nous pourrons ainsi rapprocher les unes des autres les trois dispositions législatives de cette sorte qui sont relatives à l'enseignement primaire. Les cinq lois postérieures à celle de 1871 que nous allons faire con-

naître dans ce numéro et les suivants, consacrent toutes l'existence de nouvelles délibérations des conseils généraux entièrement subordonnées aux droits d'inscription et d'imposition d'office.

1° La loi du 21 juillet 1881 *sur la police sanitaire des animaux*, dans son titre V, intitulé « dispositions générales », contient un article 38 ainsi conçu : « Un service des épizooties est établi dans « chacun des départements, en vue d'assurer l'exécution de la « présente loi. Les frais de ce service seront compris parmi les « dépenses obligatoires à la charge des budgets départementaux « et assimilés aux dépenses classées sous les §§ 1 à 4 de l'ar- « ticle 60 de la loi du 10 août 1871 ».

2° La loi du 10 août 1879 *relative à l'établissement des écoles normales primaires* a étendu aux écoles normales d'institutrices l'obligation qui avait été écrite, à la charge des départements, dans la loi sur l'enseignement primaire du 28 juin 1833 (art. 11), en ce qui concerne les écoles normales d'instituteurs. Les articles 1 et 2 de cette loi du 9 août 1879, ci-dessous reproduits, consacrent le caractère obligatoire des dépenses d'installation première et d'entretien annuel des écoles normales primaires d'instituteurs et d'institutrices.

3° La loi de finances du 8 août 1885 (art. 25), innovant par rapport à la situation antérieure, a fait concourir les départements pour moitié aux traitements et frais de tournées des inspectrices départementales des écoles maternelles, en assignant à cette dépense le caractère obligatoire.

4° La loi du 19 juillet 1889 relative aux dépenses de l'enseignement primaire public (art. 26 § 2) déclare obligatoires les dépenses mises à la charge du département par les articles 3 et 23 de la même loi, ci-dessous reproduits. Aux termes du même article 26 § 2, la part des dépenses de l'enseignement primaire imposée aux communes est également obligatoire.

Tout département devra être pourvu d'une école normale d'instituteurs et d'une école normale d'institutrices suffisantes pour assurer le recrutement de ses instituteurs communaux et de ses institutrices communales. Ces établissements devront être installés dans le laps de quatre ans, à partir de la promulgation de la présente loi. Un décret du président de la République pourra, sur l'avis conforme du Conseil supérieur de l'instruc-

tion publique, autoriser deux départements à s'unir pour fonder et entretenir en commun, soit l'une ou l'autre de leurs écoles normales, soit toutes les deux. Les départements procéderont, dans ce cas, conformément aux dispositions des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux (L. 9 août 1879, *relative à l'établissement des écoles normales primaires*, art. 1er). — L'installation première et l'entretien annuel des écoles normales primaires sont des dépenses obligatoires pour les départements (art. 2).

Sont au nombre des dépenses obligatoires, pour les départements, les traitements et frais de tournées des inspectrices départementales des écoles maternelles, jusqu'à concurrence de la moitié de la dépense, l'autre moitié étant à la charge de l'État. Deux ou trois départements pourront se réunir pour concourir à la dépense qui, dans ce cas, sera répartie entre eux par égales portions. Un arrêté ministériel réglera les conditions de nomination et d'exercice des inspections départementales (L. du 8 août 1885 *portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1886*, art. 25).

Sont à la charge des départements : 1° l'indemnité prévue à l'article 23; 2° l'entretien et, s'il y a lieu, la location des bâtiments des écoles normales; 3° l'entretien et le renouvellement du mobilier de ces écoles et du matériel d'enseignement; 4° le loyer et l'entretien du local et du mobilier destinés au service départemental de l'instruction publique; 5° les frais de bureau de l'inspecteur d'académie; 6° les imprimés à l'usage des délégations cantonales et de l'administration académique; 7° les allocations aux chefs d'atelier, contremaîtres et ouvriers chargés par les départements de l'enseignement agricole, commercial et industriel dans les écoles primaires de tout ordre et dans les écoles régies par la loi du 11 décembre 1880 (L. 19 juillet 1889 *sur les dépenses ordinaires de l'enseignement primaire public et les traitements du personnel de ce service*, art. 3). — Indépendamment du traitement qui leur est attribué par l'article précédent, les inspecteurs primaires ont droit à une indemnité dite *départementale*, qui ne pourra être inférieure à 200 francs (art. 23). — Il est pourvu aux dépenses incombant à l'État en vertu de l'article 2, au moyen des crédits annuels inscrits au budget du ministère de l'instruction publique. Il est pourvu aux dépenses incombant aux départements et aux communes au moyen de crédits ouverts annuellement à leurs budgets, à titre de dépenses obligatoires, dans les conditions prévues par les paragraphes 1 et 2 de l'article 61 de la loi du 10 août 1871 et par l'article 149 de la loi du 5 avril 1884 (art. 26).

191. 5° Une importante loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale et gratuite est venue créer deux nouvelles sortes de délibérations entièrement subordonnées du conseil général, tout en le dotant d'attributions nouvelles. Le moment n'est pas venu d'exposer l'ensemble des dispositions de cette loi qui comprend 36 articles divisés en six titres. Ce sont les titres I et V qui ren-

trent dans le cadre de la présente étude du régime légal des diverses délibérations des conseils généraux. Cette loi rend obligatoire l'assistance médicale aux malades privés de ressources. Elle fait du service de l'assistance médicale gratuite un service départemental. Elle impose par suite aux départements une part importante de cette obligation nouvelle, et des dépenses qui en sont la conséquence. Il est donc naturel que cette obligation légale se traduise pour les conseils généraux en une subordination étroite aux prescriptions de la loi, et par suite au droit de l'administration supérieure de faire elle-même ce que le conseil général aurait refusé, négligé de faire, ou fait incomplètement.

La première sorte de délibérations entièrement subordonnées des conseils généraux, en vertu de cette loi du 15 juillet 1893, est relative à la mise en œuvre du principe même de la loi. Les conseils généraux sont chargés (art. 4) de délibérer sur l'organisation du service nouveau de l'assistance médicale gratuite et sur la part de dépenses incombant aux communes et au département. Le texte dit même que ces délibérations sont placées sous le régime de l'article 48 de la loi du 10 août 1871, c'est-à-dire soumises au droit de suspension du gouvernement [n° 184]. C'est bien autre chose, d'après l'article 5, puisque, à défaut de délibération du conseil général ou en cas de suspension de sa délibération, « il peut être pourvu à la réglementation du service « par un décret », pourvu qu'il soit rendu en assemblée générale du conseil d'État. Ce sera donc dans ce cas une *réglementation d'office* du service de l'assistance médicale gratuite dans le département, aux lieu et place de sa réglementation par délibération du conseil général. Le principe d'obligation qui est la base et la raison d'être de cette loi menait logiquement à ce droit du gouvernement de réglementation d'office, si le conseil général ne remplit pas la mission d'organisation qui lui est dévolue. La loi va même plus loin en donnant au gouvernement le droit de réglementer d'office, même alors que, sans mauvais vouloir ni négligence, la délibération suspendue du conseil général diffère, même sur des points secondaires, de l'organisation voulue par l'administration.

Tout français malade, privé de ressources, reçoit gratuitement de la commune, du département ou de l'État, suivant son domicile de secours, l'assistance médicale à domicile ou, s'il y a impossibilité de le soigner utilement à domicile, dans un établissement hospitalier. Les femmes en couches sont assimilées à des malades. Les étrangers malades, privés de ressources, seront assimilés aux français toutes les fois que le gouvernement aura passé un traité d'assistance réciproque avec leur nation d'origine (L. 15 juillet 1893 *sur l'assistance médicale gratuite*; titre Ier, *organisation de l'assistance médicale;* art. 1er). — La commune, le département ou l'État peuvent toujours exercer leur recours, s'il y a lieu, soit l'un contre l'autre, soit contre toutes personnes, sociétés ou corporations tenues à l'assistance médicale envers le malade, notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil (art. 2). — Toute commune est rattachée pour le traitement de ses malades à un ou plusieurs des hôpitaux les plus voisins. Dans le cas où il y a impossibilité de soigner utilement un malade à domicile, le médecin délivre un certificat d'admission à l'hôpital. Ce certificat doit être contresigné par le président du bureau d'assistance ou son délégué. L'hôpital ne pourra réclamer à qui de droit le remboursement des frais de journée qu'autant qu'il représentera le certificat ci-dessus (art. 3). — Il est organisé dans chaque département, sous l'autorité du préfet et suivant les conditions déterminées par la présente loi, un service d'assistance médicale gratuite pour les malades privés de ressources. Le conseil général délibère dans les conditions prévues par l'article 48 de la loi du 10 août 1871 : 1° sur l'organisation du service de l'assistance médicale, la détermination et la création des hôpitaux auxquels est rattaché chaque commune ou syndicat de communes; 2° sur la part de la dépense incombant aux communes et aux départements (art. 4). — A défaut de délibération du conseil général sur les objets prévus à l'article précédent, ou en cas de suspension de la délibération en exécution de l'article 49 de la loi du 10 août 1871, il peut être pourvu à la réglementation du service par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (art. 5).

192. Le titre V de la loi du 15 juillet 1893 (art. 26 à 29), en rendant obligatoires, en vue de l'assistance médicale gratuite, de nouvelles dépenses départementales, en sus de celles auxquelles l'article 61 de la loi du 10 août 1871 [n° 189] et les quatre lois de 1879, 1881, 1885 et 1889 ci-dessus [n° 190] avaient conservé ou attribué ce caractère, a par là même créé de nouvelles délibérations entièrement subordonnées des conseils généraux. Ces dépenses sont de deux sortes: 1° la part contributive du département dans les dépenses ordinaires, déclarées obligatoires, du service de l'assistance médicale (art. 26 §§ 1 et 2); 2° les subventions que « les départements, outre les frais qui leur incombent

« de par les articles précédents, sont tenus d'accorder aux com-
« munes qui auront été obligées de recourir à des centimes addi-
« tionnels ou à des taxes d'octroi (art. 28 § 1) ». En présence de ces termes de l'article 28 « seront tenus », et de ce rappel des articles précédents « outre des frais qui leur incombent de par « les articles précédents », alors que l'article 26 qualifie d'obligatoires les dépenses ordinaires de l'assistance médicale, il nous paraît impossible de méconnaître le caractère également obligatoire de cette seconde partie des dépenses incombant aux départements du chef de la loi nouvelle. Il est vrai que la circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets, en date du 18 mai 1894, ne s'explique pas sur ce point. Mais il est facile d'observer que cette circulaire, loin de mettre en relief les dispositions de la loi de 1893 qui pourraient paraître un peu dures aux conseils généraux, s'est attachée au contraire à en atténuer la portée (notamment en ce qui concerne l'article 5 ci-dessus). Du reste, les dispositions de la loi nous paraissent formelles. Or nous avons vu [nº 189] que dépenses départementales obligatoires signifient droit d'inscription d'office au budget départemental et droit d'imposition d'office, c'est-à-dire délibérations entièrement subordonnées.

Les dépenses du service de l'assistance médicale se divisent en dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires. Les dépenses ordinaires comprennent : 1º les honoraires des médecins, chirurgiens et sages-femmes du service d'assistance à domicile ; 2º les médicaments et appareils ; 3º les frais de séjour des malades dans les hôpitaux. Ces dépenses sont obligatoires. Elles sont supportées par les communes, le département et l'État, suivant les règles établies par les articles 27, 28 et 29. Les dépenses extraordinaires comprennent les frais d'agrandissement et de construction d'hôpitaux. L'État contribuera à ces dépenses par des subventions dans la limite des crédits votés. Chaque année, une somme sera à cet effet inscrite au budget (L. 15 juillet 1893 *sur l'assistance médicale gratuite ;* titre V ; *dépenses, voies et moyens ;* art. 26). — Les communes dont les ressources spéciales de l'assistance médicale et les ressources ordinaires inscrites à leur budget seront insuffisantes pour couvrir les frais de ce service sont autorisées à voter des centimes additionnels aux quatre contributions directes ou des taxes d'octroi pour se procurer le complément des ressources nécessaires. Les taxes d'octroi votées en vertu du paragraphe précédent seront soumises à l'approbation de l'autorité compétente, conformément aux dispositions de l'article 137 de la loi du 5 avril 1884. La part que les communes seront obligées de demander aux centimes additionnels ou aux

taxes d'octroi ne pourra être moindre de 20 p. 100 ni supérieure à 90 p. 100 de la dépense à couvrir, conformément au tableau A ci-annexé (art. 27). — Les départements, outre les frais qui leur incombent de par les articles précédents, sont tenus d'accorder aux communes qui auront été obligées de recourir à des centimes additionnels ou à des taxes d'octroi, des subventions d'autant plus fortes que leur centime sera plus faible, mais qui ne pourront dépasser 80 p. 100 ni être inférieures à 10 p. 100 du produit de ces centimes additionnels ou taxes d'octroi conformément au tableau A. précité. En cas d'insuffisance des ressources spéciales de l'assistance médicale et des ressources ordinaires de leur budget, ils sont autorisés à voter des centimes additionnels aux quatre contributions directes dans la mesure nécessitée par la présente loi (art. 28). — L'État concourt aux dépenses départementales de l'assistance médicale par des subventions aux départements dans une proposition qui variera de 10 à 70 p. 100 du total de ces dépenses couvertes par des centimes additionnels, et qui sera calculée en raison inverse de la valeur du centime départemental par kilomètre carré, conformément au tableau B ci-annexé. L'État est en outre chargé : 1° des dépenses occasionnées par le traitement des malades n'ayant aucun domicile de secours ; 2° des frais d'administration relatifs à l'exécution de la présente loi (art. 29).

193. Une évolution, d'une autre nature que celles décrites ci-dessus (n° 188), restait à accomplir dans le budget départemental depuis la loi de 1871. Cette loi avait eu le tort de laisser le budget départemental dans cette situation de n'être qu'un démembrement du budget de l'État, aussi fâcheuse pour l'État que pour les départements. Les ressources et les dépenses départementales étaient comprises dans le budget de l'État, sous le titre de *budget sur ressources spéciales*. La loi de finances du 18 juillet 1892 sur les contributions directes et les taxes assimilées a prononcé, dans son remarquable article 18, la suppression du budget des dépenses sur ressources spéciales, à partir de l'exercice 1893. Depuis la même époque les dépenses départementales sont ordonnancées par les préfets (art. 21), comme elles auraient dû l'être depuis longtemps. Le trésorier-payeur général dans chaque département est investi des attributions de comptable départemental, dans les conditions fixées par cette importante loi du 18 juillet 1892 (art. 20, 22 à 27).

Cette suppression du budget sur ressources spéciales a rendu nécessaires des modifications aux articles 61 et 63 de la loi du

10 août 1871. Elles ont été proposées par un projet de loi présenté par le ministre de l'intérieur à la Chambre des députés le 3 novembre 1892 [1] et voté par cette Chambre dans sa séance du 19 décembre 1892. Ce projet de loi a été l'objet au Sénat d'un rapport immédiat et entièrement favorable [2], mais n'y a pas encore été voté au moment où s'impriment ces lignes. L'article 63 fait deux parts des ressources du département à la clôture de chaque exercice: les fonds qui n'ont pu recevoir l'emploi auquel ils étaient affectés et qui doivent être reportés sur l'exercice en cours (budget de report), et les fonds libres de l'exercice clos, excédents de recettes, plus-values, ressources éventuelles (budget rectificatif, voté à la session d'août comme le budget de l'année suivante). Ce morcellement du budget et des crédits, l'époque tardive du vote et de l'emploi des ressources libres de l'exercice, créent une différence regrettable entre les départements et les communes, bien que la suppression du budget sur ressources spéciales lui ait enlevé toute raison d'être. Le projet de loi voté par la Chambre des députés le 19 décembre 1892 a pour objet: 1° de modifier l'article 63 en appelant le conseil général à voter les ressources disponibles de l'exercice clos dans un *budget supplémentaire* unique; 2° de compléter l'article 61 en ajoutant à sa nomenclature des dépenses obligatoires celles résultant de lois postérieures (art. 61 § 1), et 3° en ajoutant aux §§ 2 et 3 de l'article 61 la faculté pour le gouvernement de prélever le montant de la dépense obligatoire inscrite d'office, soit sur les excédents de recettes, soit sur le crédit de réserve pour dépenses imprévues, et de ne recourir à l'imposition d'office qu'après épuisement de ces deux catégories de ressources. Nous reproduisons en note ces deux nouveaux articles 61 et 63 de la loi du 10 août 1871 proposés par le projet de loi de 1892 [3], en indiquant en caractè-

[1] Projet de loi *tendant à modifier les articles 61 et 63 de la loi du 10 août 1871, sur les conseils généraux*, voté par la Chambre des députés, et présenté par M. Loubet, ministre de l'intérieur (annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 20 décembre 1892; n° 55).

[2] Rapport fait au nom de la commission des finances par M. Edouard Millaud, sénateur (annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 24 décembre 1892; n° 98).

[3] « Article unique.—Les articles 61 et 63 de la loi du 10 août 1871 sur

res italiques les modifications aux textes de 1871 votées par la Chambre des députés. Nous faisons observer qu'il résulte de ce qui précède [nos 191 et 192] que le texte du projet, en ce qui concerne l'article 61, doit être l'objet d'un amendement. Le texte présenté, et voté par la Chambre des députés, le 19 décembre 1892, n'est plus en effet au courant des faits législatifs. A l'énumération des lois de 1879, 1881, 1885 et 1889 [ci-dessus no 190] qui ont créé de nouvelles dépenses départementales obligatoires, il convient d'ajouter aujourd'hui les dispositions par nous expliquées de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite.

194. L'article 45 de la loi du 10 août 1871 a doté les conseils généraux d'attributions inexistantes antérieurement. Ils les

les conseils généraux sont modifiés ainsi qu'il suit : — *Art. 61.* Si un conseil général omet *ou refuse* d'inscrire au budget un crédit suffisant pour l'acquittement des dépenses énoncées aux numéros 1, 2, 3 et 4 de l'article 60, *à l'article 2 de la loi du 9 août 1879 sur les écoles normales primaires, à l'article 38 de la loi du 21 juillet 1881 sur la police sanitaire des animaux, à l'article 25 de la loi de finances du 8 août 1885 relatif à l'inspection des écoles maternelles, aux articles 3 et 23 de la loi du 19 juillet 1889 sur les dépenses de l'instruction primaire, ou qui seraient déclarées obligatoires pour le département par des lois spéciales,* ou enfin pour l'acquittement des dettes exigibles, *le crédit nécessaire est inscrit d'office au budget* par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Bulletin des lois.* Il est pourvu au payement des dépenses *inscrites d'office au moyen de prélèvements effectués, soit sur les excédents de recettes, soit sur le crédit pour dépenses imprévues, et, à défaut,* au moyen d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions directes, et établie par le décret d'inscription d'office si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une loi, si elle doit excéder ce maximum. Aucune autre dépense ne peut être inscrite d'office dans le budget, et les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées ni modifiées par le décret qui règle le budget, *sauf le cas prévu au paragraphe 1 du présent article.* — *Art. 63.* Les fonds libres *de l'exercice antérieur et de l'exercice courant* et provenant d'emprunts, de centimes ordinaires et extraordinaires recouvrés ou à recouvrer dans le courant de l'exercice, ou de toute autre recette, seront cumulés, suivant la nature de leur origine, avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée par le conseil général dans le budget *supplémentaire* de l'exercice courant, *sous réserve toutefois du maintien des crédits nécessaires à l'acquittement des restes à payer de l'exercice précédent. Le budget supplémentaire est voté par le conseil général dans sa première session ordinaire et définitivement réglé par décret.* Le conseil général peut porter au budget un crédit pour dépenses imprévues ».

exercent comme représentants légaux du département et, bien que le législateur ne les ait pas classées, nous n'hésitons pas à reconnaître que dans ces cas le conseil général statue définitivement. Mais il faut, en outre, remarquer que le conseil général commettrait un excès de pouvoir, s'il étendait le droit de révocation que lui confère le premier de ces textes, à des fonctions non exclusivement rétribuées sur les fonds départementaux, comme celles des agents voyers, ou s'il en usait avant d'avoir pris l'avis motivé des chefs d'établissements d'enseignement et bureaux désignés par cet article 45 (C. d'Ét. quatre arrêts du 8 août 1873).

Le conseil général, sur l'avis motivé du directeur de la commission de surveillance, pour les écoles normales, du proviseur ou du principal et du bureau d'administration, pour les lycées ou collèges, du chef d'institution, pour les institutions d'enseignement libre, nomme et révoque les titulaires des bourses entretenues sur les fonds départementaux. L'autorité universitaire ou le chef d'institution libre peut prononcer la révocation dans les cas d'urgence ; ils en donnent avis immédiatement au président de la commission départementale et en font connaître les motifs. Le conseil général détermine les conditions auxquelles seront tenus de satisfaire les candidats aux fonctions rétribuées exclusivement sur les fonds départementaux et les règles des concours d'après lesquels les nominations devront être faites. Néanmoins, sont maintenus les droits des archivistes paléographes tels qu'ils sont réglés par le décret du 4 février 1850 (L. 1871, art. 45.)

195. C'est aussi comme représentants directs de leurs départements respectifs, et à titre alors nouveau, que deux ou plusieurs conseils généraux, et non leurs commissions départementales (C. d'Ét. avis du 10 avril 1873), ont reçu le droit de provoquer et d'établir entre eux une entente et des conventions relatives à des ouvrages ou des institutions d'utilité commune, à l'aide de conférences interdépartementales. Ces conférences sont soumises aux règles tracées par le titre 7 de la loi du 10 août 1871, intitulé « *des intérêts communs à plusieurs départements* ». Elles prouvent la volonté du législateur de maintenir l'unité administrative, tout en décentralisant.

Deux ou plusieurs conseils généraux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents, et après en avoir averti les préfets, une entente sur les objets d'utilité départementale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs départements respectifs. Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais com-

muns des ouvrages ou des institutions d'utilité commune (L. 1871, art. 89). — Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque conseil général sera représenté, soit par sa commission départementale, soit par une commission spéciale nommée à cet effet. Les préfets des départements intéressés pourront toujours assister à ces conférences. Les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils généraux intéressés, et sous les réserves énoncées aux articles 47 et 49 de la présente loi (art. 90). — Si des questions autres que celles que prévoit l'article 89 étaient mises en discussion, le préfet du département où la conférence a lieu déclarerait la réunion dissoute. Toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités énoncées à l'article 34 de la présente loi (art. 91).

196. Le conseil général doit désigner lui-même la commission chargée de le représenter aux conférences interdépartementales, et non charger de ce choix sa commission départementale (*Avis ministre int.* 19 août 1875). Cette commission doit être uniquement composée de conseillers généraux (*Déc. min. int.* 17 mars 1875, 22 juin 1876). La réunion d'une conférence interdépartementale, mesure facultative en principe, devient obligatoire lorsqu'il s'agit d'affaires intéressant plusieurs départements, comme le déclassement de routes départementales situées sur plusieurs départements (C. d'Ét. avis 5 déc. 1872).

Cette institution, heureusement créée en 1871, est aussi de la plus grande utilité pour les tracés de chemins de fer allant d'un département sur l'autre, pour les questions de rachat de ponts à péage à la limite des départements, de routes et de canaux. La commission interdépartementale des cinq départements de l'est (Ardennes, Meuse, Meurthe-et-Moselle, Vosges et Haute-Saône), en 1874, a commencé l'œuvre, continuée ensuite par l'État, du rétablissement des voies navigables interceptées par la nouvelle frontière. A une époque plus rapprochée, la commission interdépartementale du canal du nord (Nord, Pas-de-Calais, Somme et Aisne) a aussi marqué sa place dans l'histoire de l'institution nouvelle.

On lui reproche cependant d'être impuissante à former des associations interdépartementales. Cependant l'article 89 autorise formellement les départements « à faire des conventions », à l'effet d'entreprendre et de conserver des ouvrages à frais com-

muns, non seulement des ouvrages, mais aussi « des institutions « d'utilité départementale ». L'exemple même de l'asile de Clermont, acheté pas le seul département de l'Oise, en même temps qu'il passait, en vue du traitement de leurs aliénés, un traité avec les départements de Seine-et-Marne et de Seine-et-Oise, ne constitue-t-il pas une association très caractérisée? On préférerait la copropriété indivise des trois départements. L'indivision, que nos lois civiles évitent entre particuliers, n'est pas meilleure entre personnes civiles. Ne sont-ce pas aussi de véritables associations que celles permises entre départements voisins par les lois de 1833, 1879 et 1885 sur les écoles normales primaires et l'inspection des écoles maternelles [nº 190]?

197. 4º Le conseil général est *chargé du contrôle de la situation et de l'administration financières des communes.*

Il s'agit là d'un nouveau caractère dont le conseil général a été investi pour la première fois, sauf la disposition exceptionnelle de la loi du 5 avril 1851 expliquée au numéro suivant, par la loi du 18 juillet 1866 (art. 4), et qu'a développé la loi du 10 août 1871.

Le conseil général fixe chaque année le maximum du nombre des centimes extraordinaires que les conseils municipaux sont autorisés, par la loi du 5 avril 1884, à voter pour en affecter le produit à des dépenses d'utilité communale. Mais ce pouvoir n'était pas de nature à être délégué d'une manière absolue; le conseil général ne peut fixer un maximum supérieur à la limite déterminée chaque année par la loi de finances (L. 1871, art. 42). Dans cette limite, le conseil général pourra varier le nombre des centimes extraordinaires que les communes du département auront la faculté de s'imposer; il pourra restreindre ce maximum suivant le degré de l'aisance publique dans chaque commune, la différence des besoins, et l'importance des charges grevant déjà les contribuables.

Dans un ordre d'idées analogue, l'article 5 de la loi de 1866, reproduit par l'article 66 § 4 de la loi du 10 août 1871, conforme d'ailleurs à la pratique antérieurement établie, exige que le préfet rende compte au conseil général de l'emploi des res-

sources municipales affectées aux chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun. Les articles 5, 6, 7, 8 et 9 de la loi du 21 mai 1836 mettent ces ressources à la disposition du préfet. Il n'en peut rendre compte à chaque conseil municipal; mais il est tenu d'en rendre compte au conseil général considéré, sous ce rapport, comme le représentant de tous les conseils municipaux du département. En allant bien au delà dans cette voie le législateur de 1871, modifiant cette loi de 1836, a doté les conseils généraux et leurs commissions départementales d'attributions considérables en matière de chemins vicinaux (art. 44 et 86 [nº 217]).

Dans cet ordre d'idées se plaçaient aussi les attributions conférées par l'article 48 § 4 de la loi de 1871 aux conseils généraux en matière d'octrois communaux et qui ont été supprimées par la loi municipale du 5 avril 1884.

Le conseil général arrête, chaque année, à sa session d'août, dans les limites fixées annuellement par la loi de finances, le maximum du nombre des centimes extraordinaires que les conseils municipaux sont autorisés à voter, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale. Si le conseil général se sépare sans l'avoir arrêté, le maximum fixé pour l'année précédente est maintenu jusqu'à la session d'août de l'année suivante (L. 1871, art. 42). — A la session d'août, le préfet soumet au conseil général le compte annuel de l'emploi des ressources municipales affectées aux chemins de grande communication et d'intérêt commun (art. 66 § 4). — [*Voir* au nº 215 l'article 80].

198. On peut voir dans une loi spéciale du 5 avril 1851 une première application de l'idée mise en œuvre par les dispositions des lois de 1866 et 1871, qui ont investi les conseils généraux d'une mission de contrôle de l'administration financière des communes.

Les incendies ont souvent pour conséquence de mettre à la charge de la commune dans laquelle ils se produisent une espèce particulière de dettes, celle de secours ou de pensions temporaires ou à vie, parfois réversibles sur la tête des enfants, au profit des sapeurs-pompiers qui, dans leur service, ont reçu des blessures ou contracté des maladies entraînant une incapacité de travail. En cas de mort dans les mêmes conditions, les secours ou pensions peuvent être attribués aux veuves et aux enfants. Ces secours

ou pensions sont liquidés par délibérations du conseil municipal de la commune débitrice; mais il faut remarquer le recours ouvert contre cette délibération du conseil municipal, par l'article 6 de la loi du 5 avril 1851, devant le conseil général du département. Ces mots : « *qui statuera en dernier ressort et comme jury d'équité* », indiquent bien que le législateur n'a pas entendu transformer le conseil général en tribunal administratif. Ils consacrent deux initiatives fort importantes dans l'histoire des conseils généraux : 1° une première application sur un point isolé du principe d'intervention du conseil général dans les finances communales, développé en 1866 et en 1871; 2° et la création, dès 1851, d'une première délibération définitive des conseils généraux.

Dans le mois, au plus tard, de la constatation de la mort, des blessures ou de la maladie, le conseil municipal de la commune débitrice sera réuni pour procéder à la liquidation des secours ou des pensions (Loi du 5 avril 1851 *sur les secours et pensions à accorder aux sapeurs-pompiers municipaux ou gardes nationaux victimes de leur dévouement dans les incendies, à leurs veuves et à leurs enfants*, art. 4). — Les secours et pensions seront accordés dans la proportion des besoins de celui ou de ceux qui les réclameront et des ressources de la commune, sauf ce qui sera dit aux articles 7 et 8 (art. 5). — La délibération du conseil municipal pourra être attaquée par toute partie intéressée, ainsi que par le maire, au nom de la commune, ou d'office par le préfet. Le recours sera porté devant le conseil général du département qui statuera en dernier ressort et comme jury d'équité, après avoir entendu le rapport du préfet. Jusqu'à la décision définitive du conseil général, la délibération du conseil municipal sera provisoirement exécutée, sauf règlement ultérieur (art. 6). — Les secours et pensions, liquidés comme il est dit ci-dessus, seront portés au budget de la commune comme dépenses obligatoires. Les conseils généraux pourront accorder, sur les fonds du département applicables aux dépenses facultatives d'utilité départementale, une subvention aux communes pour lesquelles le service de ces secours et pensions paraîtrait une charge trop onéreuse (art. 7). — Sur la demande du conseil municipal, et par décret du président de la République, il pourra en outre être établi, pour le même objet dans les communes où seront organisés des bataillons, compagnies ou subdivisions de compagnies de sapeurs-pompiers, une caisse communale de secours et pensions en faveur des sapeurs-pompiers victimes de leur dévouement dans les incendies, de leurs veuves et de leurs enfants (art. 8). — Seront versés à cette caisse : 1° les dons et subventions volontaires et le produit des souscriptions provenant des compagnies d'assurances contre l'incendie ou des particuliers; 2° le produit des donations ou legs que la caisse pourra recevoir, avec l'autorisation du gouvernement, comme établissement d'utilité publique (art. 9). — Les caisses établies en vertu de l'article précédent

seront la propriété exclusive des communes, et non d'aucuns corps ni individus. Elles seront gérées comme les autres fonds des communes, et soumises à toutes les règles de la comptabilité municipale (art. 10). — Les secours et pensions accordés en vertu de la présente loi seront incessibles et insaisissables. Les lois sur le cumul ne leur seront pas applicables (art. 11).

199. Dans le même ordre d'idées, il faut placer encore, parmi les lois antérieures à 1871, la disposition de la loi du 2 mai 1855, aux termes de laquelle le tarif de la taxe municipale sur les chiens est arrêté dans chaque commune après avis du conseil général du département; et, parmi les lois postérieures, l'article 7 de la loi du 21 mai 1873 relative aux commissions administratives des établissements de bienfaisance, qui permet aux hospices et hôpitaux de porter du quart au tiers « *avec l'assentiment du conseil « général* » la portion de leurs revenus qu'ils peuvent employer en distribution de secours à domicile.

Bien d'autres lois postérieures à celle du 10 août 1871, et à celle du 21 mai 1873 que nous venons de citer, ont étendu à d'autres matières ce droit de contrôle, sur les questions d'intérêt communal, soit du conseil général, soit de la commission départementale, comme dans la loi du 20 août 1881 sur les chemins ruraux (art. 4). Telles sont notamment la loi du 11 juin 1880 sur les chemins de fer d'intérêt local et les tramways, en ce qui concerne les chemins de fer communaux et les tramways établis sur les voies du domaine public communal [n°s 186 et 187], et la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite [n°s 191 et 192].

200. L'article 43 de la loi du 10 août 1871, étendant ce contrôle des conseils généraux sur les intérêts communaux en dehors des questions exclusivement financières, leur a conféré le droit de fixer les sections électorales appelées à élire un nombre de conseillers municipaux proportionné à leur population (Circ. min. 9 août 1879). Ils ne peuvent établir des bureaux de vote uniquement destinés à faciliter l'accès du scrutin, mesure toujours réservée à la compétence du préfet. L'article 43 a consacré une véritable intervention du conseil général dans l'organi-

sation même de la représentation communale. C'est lui qui est investi par ce texte du droit de décider s'il y a lieu de déroger dans une commune, et dans quelle mesure, au principe que tous les conseillers municipaux sont élus par tous les électeurs de la commune. Ce droit appartenait, avant 1871, aux préfets et avait donné lieu à de nombreux abus; on leur reprochait, non sans raison, d'opérer certains sectionnements, moins au point de vue de la représentation équitable d'intérêts locaux divergents, qu'au point de vue politique, pour faciliter le succès d'une opinion sur l'autre. Il s'est trouvé que l'exercice par les conseils généraux de la même prérogative a donné lieu, après 1871, aux mêmes reproches, non moins fondés dans certains cas. De là certaines lois complémentaires de l'article 43 de la loi de 1871, un grand nombre d'arrêts du conseil d'État relatifs à l'interprétation et à l'application de cet article, et enfin la réglementation complète de ce droit du conseil général de diviser les communes en sections électorales, par les articles 11 et 12 de la loi municipale de 1884 [n° 319].

Chaque année, dans sa session d'août, le conseil général, par un travail d'ensemble comprenant toutes les communes du département, procède à la révision des sections électorales et en dresse le tableau (L. 10 août 1871, art. 43). — Lorsque la commune est divisée en plusieurs cantons, le sectionnement devra être opéré de telle sorte qu'une section électorale ne puisse comprendre des portions de territoires appartenant à plusieurs cantons (L. 7 juillet 1874, *relative à l'électoral municipal*, art. 1 § 3).

201. Le conseil général a pour 5me sorte d'attributions d'être le *comité consultatif* de l'administration centrale; à ce titre, il ne prend de délibérations ni définitives ni subordonnées : il donne simplement des *avis* que l'administration peut toujours et parfois doit demander; ou il exprime spontanément des *vœux*.

La loi du 18 juillet 1866 n'avait apporté aucune modification aux articles 6 et 7 de la loi du 10 mai 1838, relatifs à cette portion des attributions du conseil général. La loi de 1871 a peu modifié la situation antérieure en ce qui concerne les *avis* des conseils généraux, ainsi que cela résulte de l'article suivant. Il faut remarquer toutefois le dernier paragraphe de l'article 50 et l'antithèse qu'il semble faire avec l'article 77 § 2 [n° 212], l'un

faisant consulter le conseil général *par les ministres*, et l'autre la commission départementale *par le préfet*.

Deux autres observations doivent être ici placées. En premier lieu l'énumération non limitative de l'article 50 comprend surtout des objets d'intérêt communal, de sorte que le droit d'avis des conseils généraux complète dans de nombreux cas le droit de contrôle qui leur est dévolu dans les questions communales et dont nous venons de parler. En second lieu, l'attribution nouvelle confiée aux conseils généraux par l'article 68 de la loi de 1871 présente absolument les mêmes caractères avec un degré d'autorité de plus au profit du conseil général.

Le conseil général donne son avis : 1° sur les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et des communes, et la désignation des chefs-lieux, sauf le cas où il statue définitivement, conformément à l'article 46 n° 26; 2° sur l'application des dispositions de l'article 90 du Code forestier, relative à la soumission au régime forestier des bois, taillis ou futaies appartenant aux communes, et à la conversion en bois de terrains en pâturages; 3° sur les délibérations des conseils municipaux relatives à l'aménagement, au mode d'exploitation, à l'aliénation et au défrichement des bois communaux; et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis en vertu des lois et règlements, et sur lesquels il est consulté par les ministres (L. 10 août 1871, art. 50). — Les secours pour travaux concernant les églises et presbytères, les secours généraux à des établissements et institutions de bienfaisance, les subventions aux communes pour acquisitions, construction et réparation de maisons d'école et de salles d'asile, les subventions aux comices et associations agricoles, ne pourront être alloués par le ministre compétent que sur la proposition du conseil général du département. A cet effet, le conseil général dressera un tableau collectif des propositions en les classant par ordre d'urgence (art. 68).

202. L'article 51 de la loi de 1871 reproduit complètement, dans son premier paragraphe, la disposition de l'article 7 de la loi de 1838, relative au droit des conseils généraux d'exprimer des *vœux* dans l'intérêt spécial du département. Mais deux dispositions nouvelles, formant les paragraphes 2 et 3 de cet article, lui confèrent, l'une, le droit de charger un ou plusieurs de ses membres de délégations spéciales déterminées (ne conférant aucune autorité personnelle aux délégués) pour recueillir sur les lieux les renseignements qui lui sont nécessaires, et l'autre le droit d'é-

mettre *des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale*. C'est en raison de cette dernière disposition que les conseils généraux ont pu, dès leurs sessions de 1871 et 1872 et depuis, émettre des vœux sur les graves questions de l'obligation générale au service militaire, de sa durée, de la suppression du remplacement, de la gratuité ou de l'obligation de l'enseignement primaire, etc., qui sont autant de *questions d'administration générale*, et sur les divers systèmes d'impôts, qui sont en outre des *questions économiques*. Pour se conformer aux données de la science, il faut du reste comprendre sous cette dénomination toutes les questions relatives à la production, à la distribution, à la circulation et à la consommation de la richesse du pays.

Comme par le passé, *tous vœux politiques sont interdits* au conseil général, c'est-à-dire tous les vœux directs, indirects ou déguisés, qui seraient relatifs à la Constitution et à sa révision, à la répartition des pouvoirs publics, à la direction politique, à la durée, à l'étendue du mandat, à l'approbation des actes du gouvernement et des assemblées; aux questions d'état de siège, d'amnistie, de guerre, de relations extérieures, comme de politique intérieure. Cette interdiction, formellement écrite dans le texte de la loi de 1871, montre qu'elle n'a pas voulu transformer les conseils généraux en assemblées politiques. Toute violation de cette disposition donne lieu à une déclaration de nullité dans les formes prescrites par l'article 33 [n° 204].

Il y a donc trois sortes de vœux : 1° les vœux relatifs aux questions d'intérêt local; 2° les vœux relatifs aux questions économiques et d'administration générale ; 3° les vœux politiques. Ces derniers comprennent les vœux politiques en raison de leur objet, en raison des considérations développées à l'appui, et ceux qui constituent des vœux politiques en raison des circonstances dans lesquelles ils sont émis. Les vœux d'intérêt local ont toujours été permis aux conseils généraux; la loi de 1871 met à leur disposition de nouveaux moyens de s'éclairer. Les vœux de la seconde catégorie leur sont permis depuis 1871 seulement. Les vœux politiques leur ont toujours été interdits. Aux conseils mu-

nicipaux, au contraire, les vœux de la première sorte sont seuls permis; ceux des deux autres catégories leur sont interdits.

Le conseil général peut adresser directement au ministre compétent, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche le département. Il peut charger un ou plusieurs de ses membres de recueillir sur les lieux les renseignements qui lui sont nécessaires pour statuer sur les affaires qui sont placées dans ses attributions. Tous vœux politiques lui sont interdits; néanmoins il peut émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale (L. 1871, art. 51).

203. 6° En outre des cinq caractères différents que l'ensemble des dispositions de la loi organique du 10 août 1871 a consacrés dans l'institution des conseils généraux, une loi spéciale du 15 février 1872 leur a conféré un sixième caractère.

Ils ne sont plus seulement, d'après cette loi, les représentants de leurs départements respectifs; ils sont *éventuellement* appelés par elle, *dans des circonstances exceptionnelles*, à représenter le pays lui-même. Dans l'hypothèse d'un acte de violence faisant disparaître les pouvoirs constitués, cette loi appelle les conseils généraux à les remplacer momentanément, dans les conditions que déterminent ses six articles. Dans cette hypothèse, il est manifeste que les conseils généraux sont transportés dans un domaine qui n'est pas le leur; ils deviennent de véritables corps politiques, pour un moment et dans une éventualité déterminée. Leurs délégués se forment alors en assemblée politique, en raison de l'atteinte portée aux assemblées constituées et aux pouvoirs légaux.

Nous avons vu dans notre étude de droit constitutionnel, au début de cet ouvrage, l'article 4 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat et la loi organique du 9 décembre 1884, conférer aux membres des conseils administratifs électifs les fonctions d'électeurs sénatoriaux. Ces lois n'ont aucune analogie avec celle qui nous occupe; elles confèrent aux membres des conseils généraux individuellement et isolément un mandat électoral politique; elles ont ainsi donné un caractère politique à toutes les élections locales; mais elles

n'ont conféré aux conseils généraux et autres aucune attribution politique même éventuelle. La loi seule du 15 février 1872 est entrée dans cette voie au point de vue des éventualités décrites.

Si l'assemblée nationale ou celles qui lui succéderont viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les conseils généraux s'assemblent immédiatement, de plein droit, et sans qu'il soit besoin de convocation spéciale, au chef-lieu de chaque département. Ils peuvent s'assembler partout ailleurs dans le département, si le lieu habituel de leurs séances ne leur paraît pas offrir de garanties suffisantes pour la liberté de leurs délibérations. Les conseils ne sont valablement constitués que par la présence de la majorité de leurs membres (L. 15 février 1872, *relative au rôle éventuel des conseils généraux*, art. 1). — Jusqu'au jour où l'assemblée, dont il sera parlé à l'article 3, aura fait connaître qu'elle est régulièrement constituée, le conseil général pourvoira d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal (art. 2). — Une assemblée composée de deux délégués élus par chaque conseil général, en comité secret, se réunit dans le lieu où se seront rendus les membres du gouvernement légal et les députés qui auront pu se soustraire à la violence. L'assemblée des délégués n'est valablement constituée qu'autant que la moitié des départements, au moins, s'y trouve représentée (art. 3). — Cette assemblée est chargée de prendre, pour toute la France, les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre, et spécialement celles qui ont pour objet de rendre à l'Assemblée nationale la plénitude de son indépendance et l'exercice de ses droits. Elle pourvoit provisoirement à l'administration générale du pays (art. 4). — Elle doit se dissoudre aussitôt que l'Assemblée nationale se serait reconstituée par la réunion de la majorité de ses membres sur un point quelconque du territoire. Si cette reconstitution ne peut se réaliser dans le mois qui suit les événements, l'assemblée des délégués doit décréter un appel à la nation pour des élections générales. Ses pouvoirs cessent le jour où la nouvelle Assemblée nationale est constituée (art. 5). — Les décisions de l'assemblée des délégués doivent être exécutées, à peine de forfaiture, par tous les fonctionnaires, agents de l'autorité et commandants de la force publique (art. 6).

C. *Sanction des règles précédentes.*

204. Sanction des règles relatives à l'organisation et aux attributions des conseils généraux; réunions et délibérations illégales.
205. Application aux délibérations des conseils généraux du recours pour excès de pouvoir.
206. Réglementation du droit de dissolution.

204. En outre des sanctions particulières propres à chaque sorte de délibérations du conseil général et qui sont constitutives

de leur régime légal tel que nous l'avons analysé (art. 41, 47, 49, 53, 57, 61 de la loi de 1871), il y a des sanctions qui présentent un caractère général et s'appliquent à l'ensemble des dispositions relatives, soit à l'organisation, soit aux attributions des conseils généraux.

Les articles 33 et 34 de la loi du 10 août 1871 ont à la fois ce double caractère général et sanctionnateur. Ils reproduisent, avec quelques différences de rédaction, les dispositions des articles 14 et 15 de la loi de 1833, destinées également à servir de sanction aux règles relatives, soit aux réunions du conseil général, soit aux limites de leur pouvoir. Il faut bien remarquer que ce sont là des dispositions d'ordre public qui dominent l'ensemble des dispositions de la loi du 10 août 1871, de même qu'elles dominaient, dans la législation antérieure, et les règles relatives à l'organisation, et celles relatives aux attributions des conseils généraux, bien que ces règles fussent écrites alors dans deux lois différentes.

La déclaration de nullité au cas de l'article 33 doit être particulière à chaque délibération illégale ; et le décret qui la prononce n'est soumis à aucune espèce de délai (D. 26 déc. 1873, 9 juillet 1874, 7 et 21 sept. 1877, etc.).

La violation de l'article 51 de la loi de 1871, qui interdit aux conseils généraux « tous vœux politiques », a donné lieu à de nombreux décrets d'annulation de délibérations de conseils généraux, rendus en exécution de l'article 33 de la loi de 1871 (Décrets des 14 mai 1872, 25 juin 1873, 24 décembre 1873, 26 janvier, 2 juin, 23 juin, 4 août 1874, annulant des délibérations des conseils généraux du Var, *Bull. off.* 72, p. 235 ; des Ardennes, 73, p. 326 ; du Rhône, 74, p. 153 ; de la Côte-d'Or, 74, p. 154 ; des Pyrénées-Orientales, 74, pp. 554 et 555 ; de la Gironde, 74, p. 556 ; d'Oran, 77, p. 300 ; du Rhône, 77, pp. 127 et 480, etc.). Nous nous bornons à ajouter encore les décrets des 16 nov. 1880, 8 nov. 1881, et 5 mars 1885 (Var), 29 avril 1880 (Côtes-du-Nord, Finistère, Indre, et autres), 23 sept. 1880 (Drôme et autres), 16 nov. 1880 (Rhône), 4 nov. 1886 (Seine-et-Marne, Hérault, Var, et autres), etc.

Un décret du 6 février 1875, rendu sur l'avis conforme du conseil d'État (*Bull. off.* 1875, p. 179), a très juridiquement déclaré nulle et illégale une délibération du conseil général du Rhône invitant le préfet à mandater le complément de subventions votées aux ouvriers délégués à l'exposition de Vienne, même en ce qui concerne ceux qui, dans leurs rapports, avaient traité de questions politiques et sociales.

Un décret du 2 juillet 1874, rendu encore sur l'avis conforme du conseil d'État (*Bull. off.* 1874, p. 549), a annulé une délibération du conseil général du Gard, pour violation de cette règle « qu'aucune disposition légale n'autorise ni le conseil gé- « néral ni la commission départementale à entrer en relations « avec les municipalités, ni à se concerter avec elles ».

De nombreux décrets ont annulé des délibérations de conseils généraux pour avoir statué sur des affaires de leur compétence, sans qu'elles aient été préalablement instruites par le préfet. En effet l'article 3 de la loi du 10 août 1871 charge le préfet de l'instruction préalable des affaires intéressant le département (D. 2 janvier 1875 annulant une délibération du conseil général du Cantal en matière de foires et marchés; D. 16 janvier 1875, Isère, en matière de concession de chemins de fer d'intérêt local; *Bull. off.* 1875, pp. 121 à 125). D'autres ont été annulées comme contraires à la mission confiée au préfet d'assurer l'exécution des décisions (D. 8 janvier 1875, annulant une délibération du conseil général des Vosges revendiquant pour son bureau le droit exclusif de surveiller l'impression du volume de ses délibérations en détenant, jusqu'à ce que l'impression soit terminée, les minutes des procès-verbaux de ses séances, contrairement à l'article 7 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII; *Bull. off.* 1875, p. 118).

Nous citons à la fois, toujours à titre d'exemples, des décrets annulant des délibérations ordonnant l'insertion au procès-verbal de protestations illégales de membres du conseil (D. 7 et 21 sept. 1877), allouant une indemnité à un architecte départemental révoqué (D. 3 nov. 1879), ou à des employés des bureaux de la préfecture révoqués (D. 11 juin 1880),

blâmant un discours prononcé par le préfet comme représentant du pouvoir central (D. 28 juillet 1881), demandant l'abrogation et la révision des lois sur l'enseignement primaire (D. 30 juin 1882), regrettant un choix d'agent voyer inspecteur (D. 18 août 1883), blâmant la conduite du préfet dans une démission de maire (D. 30 mars 1885), désapprouvant l'expédition du Tonkin (D. 22 août 1885), protestant contre les laïcisations d'écoles (D. 28 juin 1886); etc.

Enfin un assez grand nombre de décrets, rendus en exécution de l'article 33 de la loi de 1871, ont annulé des délibérations de conseils généraux qui revendiquaient pour eux-mêmes, ou le plus souvent pour leurs commissions départementales, par interprétation jugée fausse de l'article 81 § 2, le droit de faire la répartition ou distribution de crédits ouverts au budget pour secours ou gratifications, ou le droit de décerner des récompenses honorifiques (D. 25 juin 1874, *Bull. off.* 1874, p. 537).

Tout acte et toute délibération d'un conseil général relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions sont nuls et de nul effet. La nullité est prononcée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (L. 1871, art. 33). — Toute délibération prise hors des réunions du conseil prévues ou autorisées par la loi est nulle et de nul effet. Le préfet, par un arrêté motivé, déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement, et transmet son arrêté au procureur général du ressort pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'article 258 du Code pénal. En cas de condamnation, les membres condamnés sont déclarés, par le jugement, exclus du conseil, et inéligibles pendant les trois années qui suivront la condamnation (art. 34).

205. Indépendamment de la sanction directe que les articles 33 et 34 donnent aux dispositions de la loi du 18 août 1871, et de celle qui résulte, soit du droit d'annulation par décret des délibérations définitives des conseils généraux contenant violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, écrit dans l'article 47, soit du droit de *veto* pour les délibérations non définitives écrit dans l'article 49, etc., une autre sanction résulte du droit de recours général pour excès de pouvoir et pour incompétence [nos 431 à 437]. Toute partie intéressée peut deman-

der au conseil d'État, par la voie contentieuse, l'annulation pour excès de pouvoir des délibérations diverses irrégulièrement prises par les conseils généraux. La disposition finale de l'article 88 [nos 217 et 221], relative à l'ouverture de ce recours en ce qui concerne les décisions de la commission départementale, ne saurait l'exclure en ce qui touche celles du conseil général. L'application de ce principe général est d'autant plus nécessaire que les autres sanctions ci-dessus indiquées sont exclusivement concentrées dans les mains de l'administration, tandis que celle résultant du recours pour excès de pouvoir est seule à la disposition des intéressés. Le conseil d'État a reconnu avec raison que les membres du conseil général avaient intérêt, et par suite qualité, pour obtenir par la voie contentieuse l'annulation pour excès de pouvoir des délibérations du conseil général dont ils font partie (C. d'Ét. 8 août 1872, *Laget;* 16 juillet 1875, *Billot, Latrade et autres*).

206. Le droit de dissolution d'un conseil général est une sanction d'ordre plus grave, puisqu'elle met fin au mandat résultant de l'élection. Les conditions d'exercice de ce droit varient, non sur tous les points, mais sur plusieurs, suivant que cet exercice a lieu pendant les sessions législatives (art. 35) ou dans l'intervalle de ces sessions (art. 36). Dans un cas comme dans l'autre, le législateur de 1871, instruit par une expérience récente, a voulu environner le droit de dissoudre un conseil général de garanties étroites, résultant soit de l'obligation de motiver le décret de dissolution, soit de l'intervention d'une loi, soit de l'obligation de convoquer à bref délai les électeurs, soit de l'expresse défense « de jamais rendre de décrets de dissolution, par voie de mesure « générale ». Ces dispositions des articles 35 et 36 de la loi manifestent énergiquement la volonté du législateur de 1871 d'empêcher tout retour à des actes analogues au décret du 25 décembre 1870, qui avait dissous tous les conseils généraux et d'arrondissement de France, et ordonné leur remplacement par des commissions départementales « instituées par le gouvernement sur la « proposition d'urgence des préfets ». Il est de l'essence de ces

conseils, depuis 1833, d'être électifs, et depuis cette époque, sauf le fait rappelé, ils n'ont jamais cessé de l'être.

Conformément au vœu du législateur, la dissolution d'un conseil général est un fait très rare. Nous pouvons citer cependant un décret du 26 mai 1874, qui a fait l'application de l'article 35 en prononçant la dissolution du conseil général des Bouches-du-Rhône. Une loi du 29 juin suivant, en exécution du même texte, a fixé l'époque des élections en même temps que celles qui ont eu lieu en septembre 1874 pour le renouvellement partiel des conseils généraux dans toute la France. Elle a autorisé le remplacement de la commission départementale.

Pendant les sessions de l'Assemblée nationale, la dissolution d'un conseil général ne peut être prononcée par le chef du pouvoir exécutif que sous l'obligation expresse d'en rendre compte à l'Assemblée dans le plus bref délai possible. En ce cas, une loi fixe la date de la nouvelle élection, et décide si la commission départementale doit conserver son mandat jusqu'à la réunion du nouveau conseil général, ou autorise le pouvoir exécutif à en nommer provisoirement une autre (L. 1871, art. 35). — Dans l'intertervalle des sessions de l'assemblée nationale, le chef du pouvoir exécutif peut prononcer la dissolution d'un conseil général pour des causes spéciales à ce conseil. Le décret de dissolution doit être motivé. Il ne peut jamais être rendu par voie de mesure générale. Il convoque en même temps les électeurs du département pour le quatrième dimanche qui suivra sa date. Le nouveau conseil général se réunit de plein droit le deuxième lundi après l'élection, et nomme sa commission départementale (art. 36).

§ V. — Commissions départementales.

207. Institution de la commission départementale élue par chaque conseil général de département.
208. Division : règles d'organisation ; règles d'attributions ; sanctions.
209. Composition de la commission départementale.
210. Présidence ; délibérations.
211. Séances de la commission.
212. Des quatre sortes de fonctions de la commission départementale ; examen de celles qu'elle exerce comme comité consultatif du préfet et comme chargée de soulever toute question d'intérêt départemental.
213. Affaires déléguées à la commission par le conseil général ; étendue et conditions du droit de délégation.

207. Nous avons déjà dit que la création de la commission départementale était l'œuvre capitale de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux. Telle a été aussi la pensée de ses auteurs : « L'organisation et les attributions de la commission départemen- « tale forment, dit le rapport de la commission, le sujet de ce « titre sixième, qui est le plus important du projet de loi, et en « constitue la principale originalité ». La création de ce nouvel organe administratif, représentant et délégué du conseil général, élu par lui pour fonctionner dans l'intervalle de ses sessions, est, en effet, nous l'avons déjà constaté ci-dessus, le pas le plus considérable, jusqu'à ce que le maire, agent du gouvernement, ait été rendu électif dans toutes les communes de France, qui ait été accompli depuis le commencement du siècle dans la voie de décentralisation administrative.

Comme toute loi créatrice d'une institution nouvelle, les dispositions qui régissent la commission départementale présentent des imperfections et des lacunes, surtout au point de vue de la détermination de ses attributions. Mais le principe même de cette intervention plus grande des représentants élus du département dans la gestion de ses intérêts était de nature à produire, en des mains prudentes et dévouées à l'intérêt public, de salu-

taires effets, et ces effets se sont produits. Dans la plupart des départements, l'expérience de ces dispositions a montré qu'elles pouvaient s'exécuter sans créer, entre la commission départementale et l'administration préfectorale, l'antagonisme, les difficultés dans leurs rapports et les conflits dont le gouvernement, dans la discussion de la loi, avait exprimé la crainte que le germe ne fût renfermé nécessairement dans l'institution même de la commission départementale. Les commissions départementales ont facilement compris qu'elles n'auraient pas d'ennemis plus dangereux pour l'avenir de l'institution, que ceux de leurs membres qui ne respecteraient pas les limites qui leur sont tracées par la loi.

208. Les dispositions de la loi du 10 août 1871 relatives à la commission départementale se divisent naturellement, comme celles qui concernent les conseils généraux eux-mêmes, en deux parties : les unes règlent l'organisation de la commission, et les autres ses attributions. Nous allons parler d'abord de son organisation [nos 200 à 211] ; nous traiterons ensuite des attributions de la commission départementale [nos 212 à 219]; nous indiquerons en troisième lieu [nos 220 à 222] les règles qui forment leur sanction commune.

209. De même que le conseil général élit son bureau au commencement de la session ordinaire d'août pour toute l'année, de même, à la fin de la même session et pour toute l'année, il élit également dans son sein sa commission départementale. Il fixe le nombre de ses membres dans les limites déterminées par la loi (quatre au moins, sept au plus); mais il ne lui appartient ni d'adjoindre à la commission départementale ainsi composée, ni de l'autoriser à s'adjoindre, pour un objet déterminé, d'autres membres du conseil général, ne fût-ce qu'avec voix consultative (D. 28 février 1872, annulant délibération du conseil général de l'Hérault, *Bull. off. min. int.*, p. 236); cette intervention de membres étrangers à la commission départementale altérerait son caractère légal et sa responsabilité. L'incompatibilité écrite pour les députés dans l'article 70 a été étendue aux sénateurs par une loi du 19 décembre 1876.

La commission départementale est élue chaque année, à la fin de la session d'août. Elle se compose de quatre membres au moins et de sept au plus, et elle comprend un membre choisi, autant que possible, parmi les conseillers élus ou domiciliés dans chaque arrondissement. Les membres de la commission sont indéfiniment rééligibles (L. 10 août 1871, *relative aux conseils généraux*, art. 69). — Les fonctions de membre de la commission départementale sont incompatibles avec celles de maire du chef-lieu du département et avec le mandat de député ou de sénateur (art. 70 modifié par la loi du 19 décembre 1876).

210. D'après le projet de loi, le président de la commission départementale devait être choisi chaque année par le conseil général parmi les membres de la commission, et cette disposition, après le rejet d'un amendement qui voulait donner cette présidence au préfet, avait été adoptée par 428 voix contre 128. Mais lors de la troisième délibération, « la commission, dit le « rapport supplémentaire du 25 juillet 1871, a, sur les instances « pressantes de M. le président du conseil, consenti, quoique à « regret, à proposer la rédaction actuelle ». C'est ainsi que le privilège de l'âge, qui peut n'être pas toujours une cause d'aptitude, exclut, pour la dévolution de cette présidence, le choix soit de la commission départementale, soit du conseil général lui-même. Mais, si la loi a privé ainsi le conseil général du droit de choisir directement le président de la commission, elle n'a pu lui enlever celui de le faire d'une manière indirecte, par l'élimination parfois regrettable de membres plus âgés, que le conseil aurait aimé à placer dans la commission, sans les croire les plus aptes à la présidence, ni vouloir qu'ils en fussent investis.

Le sentiment de défiance qui a inspiré cette disposition explique aussi le silence de la loi relatif à la détermination des pouvoirs du président de la commission départementale. Isolé dans l'intervalle des séances de la commission, il pourrait utilement, sans atteinte au droit d'instruction et d'exécution des affaires départementales réservé au préfet par l'article 3, les préparer, suivre la transmission de ses décisions, et tenir une correspondance à ce sujet. La loi ne lui donne expressément l'autorité que pour présider les délibérations de la commission, avec voix prépondérante en cas de partage.

La commission, ainsi que nous l'avons vu plus haut [n° 209], se compose au minimum de quatre et au maximum de sept membres; mais il suffit de la présence de trois ou quatre d'entre eux pour lui permettre de délibérer; à cet effet on a supprimé le mot majorité *plus un*.

La commission n'élit que son secrétaire; le conseil général peut lui adjoindre un ou plusieurs employés rétribués sur les fonds départementaux. Il résulte du silence de la loi que les procès-verbaux des séances de la commission départementale ne peuvent être publiés; il en est ainsi parce que la commission, qui tient exclusivement ses pouvoirs du conseil, n'a de compte à rendre qu'à lui seul et non au suffrage universel (Décrets des 11 juillet 1873, Tarn; 25 octobre 1873, Allier, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise, *Bull. off.* 1873, p. 530; 24 juin 1874, Drôme, *Bull. off.* 1874, p. 521, etc.)

La commission départementale est présidée par le plus âgé de ses membres. Elle élit elle-même son secrétaire. Elle siège à la préfecture, et prend, sous l'approbation du conseil général et avec le concours du préfet, toutes les mesures nécessaires pour assurer son service (L. 1871, art. 71). — La commission départementale ne peut délibérer si la majorité de ses membres n'est présente. Les décisions sont prises à la majorité absolue des voix. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Il est tenu procès-verbal des délibérations. Les procès-verbaux font mention du nom des membres présents (art. 72).

211. La loi oblige la commission départementale à se réunir au moins une fois par mois. Elle peut se réunir aussi fréquemment qu'elle le juge à propos, suivant ses propres fixations, en dehors desquelles son président et le préfet peuvent aussi la convoquer. En raison de ces occupations et des dérangements qui en étaient la conséquence, le projet avait admis le principe d'une indemnité *facultative* à déterminer dans chaque département par le conseil général; l'assemblée l'a repoussé avec raison, ainsi que celui d'une indemnité *de déplacement*, qui aurait également entraîné des distinctions pleines d'inconvénients; elle a repoussé aussi la règle générale de l'indemnité pour tous, et maintenu le principe de la gratuité absolue.

Contrairement au projet primitif, et sur la demande du gou-

vernement, le préfet a reçu le droit d'entrée à la commission départementale comme au conseil général, dont elle est la représentation dans l'intervalle des sessions. L'instruction du ministère de l'intérieur en date du 18 octobre 1871, adressée aux préfets pour l'exécution des dispositions de la loi du 10 août 1871 relatives à la tenue des conseils généraux et des commissions départementales, recommande aux préfets une « participation active » aux travaux de la commission, comme à ceux de l'assemblée départementale. Toutefois, cette présence du préfet ou de son représentant aux séances de la commission départementale constitue pour lui une faculté et non une obligation (Décret du 4 juin 1872, annulant une délibération du conseil général des Bouches-du-Rhône, qui imposait cette obligation au préfet ou à son représentant; *Bull. off.* 1872, p. 237).

Un décret du 23 juin 1874 (*Bull. off.*, p. 522) a annulé une délibération du conseil général de la Drôme pour avoir revendiqué pour lui et sa commission départemenlale le droit de communiquer directement, sans l'intermédiaire du préfet, avec l'agent voyer en chef; il n'est pas chef de service d'administration publique dans le sens des articles 52 et 76 de la loi du 10 août 1871.

La commission départementale se réunit au moins une fois par mois, aux époques et pour le nombre de jours qu'elle détermine elle-même, sans préjudice du droit qui appartient à son président et au préfet de la convoquer extraordinairement (L. 1871, art. 73). — Tout membre de la commission départementale qui s'absente des séances pendant deux mois consécutifs, sans excuse légitime admise par la commission, est réputé démissionnaire. Il est pourvu à son remplacement à la plus prochaine session du conseil général (art. 74). — Les membres de la commission départementale ne reçoivent pas de traitement (art. 75). — Le préfet ou son représentant assiste aux séances de la commission; ils sont entendus quand ils le demandent. Les chefs de service des administrations publiques dans le département sont tenus de fournir, verbalement ou par écrit, tous les renseignements qui leur seraient réclamés par la commission départementale sur les affaires placées dans ses attributions (art. 76).

212. Les attributions de la commission départementale sont de quatre sortes. Nous ne faisons que mentionner ici les deux premières, expliquées dans les numéros suivants; nous expliquons immédiatement les deux suivantes.

1° La commission départementale *règle* (art. 77 § 1) les affaires qui lui sont renvoyées par le conseil général dans les limites de la délégation qui lui est faite [nos 213 et 214].

2° Elle *délibère* (art. 77 § 2 première partie) sur toutes les questions qui lui sont déférées par la loi [nos 215 à 219].

3° Elle donne son *avis au préfet* sur toutes les questions qu'il lui soumet ou sur lesquelles elle croit devoir appeler son attention dans l'intérêt du département (art. 77 § 2 seconde partie). Dans les hypothèses où la solution appartient au préfet, la commission départementale est ainsi substituée au conseil général comme comité consultatif de l'administration préfectorale, les ministres étant spécialement investis par l'article 50 du droit de consulter le conseil général. La commission départementale, agissant ainsi comme comité consultatif du préfet, peut lui donner ses avis, spontanément, même lorsque le préfet ne la consulte pas; les avis non demandés de la commission départementale ressemblent, par là, aux vœux des conseils généraux.

4° Elle a le droit de faire au conseil général des propositions concertées dans le sein de la commission, et des recommandations sur toutes les questions qui se rattachent à l'intérêt du département. Son droit à cet égard résulte des dispositions qui lui permettent de soulever toutes les questions de cet ordre, et particulièrement de l'article 79 § 1. Les rapports que cet article 79 charge la commission départementale de faire au conseil général doivent être arrêtés dans une réunion régulière de la commission et signés par tous les membres (Décret du 27 juin 1874, Rhône, *Bull. off.* 1874, p. 551), et doivent s'abstenir de toute appréciation politique (Décret du 9 juillet 1874, Ain, *Bull. off.*, p. 553).

La commission départementale règle les affaires qui lui sont renvoyées par le conseil général dans les limites de la délégation qui lui est faite. Elle délibère sur toutes les questions qui lui sont déférées par la loi, et elle donne son avis au préfet sur toutes les questions qu'il lui soumet ou sur lesquelles elle croit devoir appeler son attention dans l'intérêt du département (L. 1871, art. 77). — A l'ouverture de chaque session ordinaire du conseil général, la commission départementale lui fait un rapport sur l'ensemble de ses travaux et lui soumet toutes les propositions qu'elle croit

utiles. A l'ouverture de la session d'août, elle lui présente dans un rapport sommaire ses observations sur le budget proposé par le préfet. Ces rapports sont imprimés et distribués, à moins que la commission n'en décide autrement (art. 79). — La commission départementale peut charger un ou plusieurs de ses membres d'une mission relative à des objets compris dans ses attributions (art. 84).

213. La première catégorie d'attributions de la commission départementale qui vient d'être indiquée, et dont le principe est posé dans les deux lignes qui forment le § 1er de l'article 77 de la loi du 10 août 1871, peut être, suivant la volonté du conseil général et l'étendue de sa confiance, ou nulle ou très vaste. Elle comprend toutes les affaires dont la solution ou le règlement a été délégué par le conseil général à sa commission départementale Ces affaires peuvent former, par la nature variée des sujets auxquels elles s'appliquent, une partie importante de la mission confiée aux commissions départementales, mais dépendent de la détermination des conseils généraux et des limites de leur délégation. Cette source d'attributions peut grandement varier d'un département à l'autre, et échappe par sa nature à toute énumération.

Toutefois cet article 71 § 1 de la loi du 10 août 1871 doit être entendu en ce sens, que le conseil général ne peut renvoyer, par délégation générale, à la commission départementale, l'examen de toute une catégorie d'affaires, non spécifiées, non déterminées, ni *limitées* par la délégation. De telles délégations générales constitueraient, de la part des conseils généraux, une sorte d'entreprise législative ou réglementaire pour donner à la commission départementale des attributions que la loi ne lui a pas conférées. Plusieurs applications de cette règle ont été faites en matière d'octroi : l'une sur l'avis du conseil d'État du 13 mars 1873 (octroi de la commune de Peynier, Bouches-du-Rône, *Bull. off. min. int.*, 1873, p. 416); une autre par décret du 31 mai 1873 (octroi de la commune de Tarascon, Bouches-du-Rhône); d'autres encore relatives aux attributions qui appartenaient alors aux conseils généraux en matière d'octrois municipaux. La même règle est posée d'une manière générale dans un avis du conseil d'État et une instruction du ministre de l'agriculture et du commerce du

1er février 1873, relatifs à l'application de l'article 46 § 24 de la loi du 10 août 1871 concernant les pouvoirs des conseils généraux en matière de foires et marchés (*Bull. off.* 1873, [pp. 60 à 66 [n° 235, *note*]), et dans un décret du 27 juin 1874, annulant une délibération du conseil général d'Ille-et-Vilaine (*Bull. off.* 1874, p. 546), contenant, entre autres dispositions annulées, une délégation du soin de statuer sur les baux des biens pris à fermé ou à loyer par le département. Cette règle a été appelée la *spécialité* de la délégation.

La délégation doit aussi être *expresse*. En outre le pouvoir qu'elle confère à la commission départementale ne peut dépasser celui du conseil général lui-même et son exercice est soumis aux mêmes conditions; *nemo plus juris transferre potest quam ipse habet*. Enfin, en quatrième lieu, le droit de délégation *n'est pas général*, en ce sens qu'il ne peut comprendre celles des attributions du conseil, pour lesquelles leur délégation serait une abdication. Sur ce point, il est dit avec raison dans un rapport du ministre de l'intérieur, confirmé par des avis du conseil d'État, que, « malgré la généralité apparente des termes de l'article 77, « le conseil général ne peut se dessaisir en faveur de la com- « mission départementale de toutes les attributions que la loi lui « confie; sont exceptées notamment les attributions en matière « de budget; les propositions pour la répartition des subventions « de l'État, aux termes de l'article 68 (C. d'Ét. avis du 26 février « 1874, *Bull. off.* 1874, p. 157); les budgets et comptes des « asiles d'aliénés, au moins d'une manière permanente (Décret « sur avis conforme du conseil d'État du 27 juin 1874 ci-dessus « cité, *Bull. off.*, p. 546) » [Voir aussi n° 196].

214. Deux circulaires du ministre de l'intérieur du 9 août et du 3 septembre 1879, tout en adhérant aux limites du pouvoir de délégation du conseil général sagement tracées dans l'avis du conseil d'État du 13 mars 1873, ont recommandé aux préfets certains tempéraments. « Il paraît bien rigoureux, porte la cir- « culaire du 9 août 1879, de limiter le pouvoir de délégation à « une seule affaire déterminée à l'avance, lorsqu'il est impossi- « ble de savoir s'il ne se présentera pas, après la session, d'au-

« tres affaires analogues exigeant une solution immédiate, et « trop peu importantes pour justifier la convocation extraordi- « naire du conseil général ».

Sur cette donnée, le ministre de l'intérieur signale quatre sortes d'affaires,dans lesquelles il admet la délégation, par le conseil général à la commission départementale, du droit de statuer sur des affaires de même nature dont l'objet serait exactement déterminé. Les trois premiers cas sont expliqués par la circulaire du 9 août 1879, et le quatrième par celle du 3 septembre 1879. Voici ces quatre cas: 1° modifications aux tarifs d'octrois municipaux (changé par la loi municipale du 5 avril 1884); 2° répartition entre les communes des subventions de l'État pour l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires, contrairement à un avis ministériel du 23 mars 1877; 3° emploi du crédit au chapitre XIII pour dépenses diverses et imprévues; 4° droit de dresser le tableau collectif des propositions de subventions sur le budget de l'État en faveur des communes pour acquisition, construction et réparation des maisons d'école et des salles d'asile (art. 68).

215. Les attributions de la seconde catégorie, déférées par la loi elle-même aux commissions départementales, sont, au contraire des précédentes, les mêmes dans tous les départements. Leur nomenclature est même facile à dresser, car, à cet égard, le cercle de leurs attributions est assez restreint et comprimé dans des limites légales. En voici la liste :

1° Comptabilité départementale (art. 78);

2° Examen préalable du budget départemental (art. 57 et 79 § 2 [nos 188, 189, 193, etc.);

3° Fixation de l'époque et du mode de réalisation des emprunts départementaux (art. 81 § 3);

4° Ordre et adjudication des travaux d'utilité départementale (art. 81 §§ 2 et 4);

5° Vérification de l'état des archives et du mobilier appartenant au département (art. 83);

6° Autorisation au préfet de défendre aux actions intentées contre le département (art. 54 § 1);

7° Approbation des contrats passés par le préfet, au nom du département, en vertu des délibérations du conseil général (art. 54 § 4);

8° Assignation à chaque membre du conseil général et aux membres des autres conseils électifs, c'est-à-dire des conseils d'arrondissement que la loi de 1871 eût mieux fait de nommer, du canton pour lequel ils devront siéger dans la tournée du conseil de révision (art. 82), et désignation des trois conseillers généraux et du conseiller d'arrondissement qui doivent siéger au chef-lieu du département pour l'accomplissement de la dernière partie de la mission des conseils de révision (L. 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée, art. 18 et 34 [nos 792 et 804]);

9° Répartition par arrondissement et par canton du nombre des jurés devant former la liste annuelle du jury en matière criminelle (Loi du 24 novembre 1872 sur le jury, art. 7);

10° Réquisitions pour l'exécution de l'article 22 relatif aux vacances par décès, options, démissions, etc., de conseillers généraux;

11° Tirage au sort du canton que représentera à défaut d'option un conseiller général élu par plusieurs cantons, dans le cas prévu par l'article 17 § 3 de la loi de 1871 modifié par la loi du 31 juillet 1875.

L'article 23 de la loi de 1871 avait attribué à la commission départementale une douzième attribution, à savoir la fixation de l'époque de la première session ordinaire du conseil général, au cas où le conseil se serait séparé sans avoir pris de décision à cet égard; mais cette disposition a été abrogée par la loi du 12 août 1876, qui a fixé d'une manière uniforme l'époque de cette première session des conseils généraux.

Le préfet est tenu d'adresser à la commission départementale, au commencement de chaque mois, l'état détaillé des ordonnances de délégation qu'il a reçues et des mandats de paiement qu'il a délivrés pendant le mois précédent, concernant le budget départemental. La même obligation existe pour les ingénieurs en chef, sous-ordonnateurs délégués (Loi 10 août 1871, art. 78). — Chaque année, à la session d'août, la commission départementale présente au conseil général le relevé de tous les emprunts communaux et de toutes les contributions extraordinaires communales qui ont été votées depuis la précédente session d'août, avec indication du chiffre total des centimes extraordinaires et des dettes dont

chaque commune est grevée (art. 80). — La commission départementale, après avoir entendu l'avis ou les propositions du préfet : 1° ... [*n° 216*]; 2° détermine l'ordre de priorité des travaux à la charge du département, lorsque cet ordre n'a pas été fixé par le conseil général; 3° fixe l'époque et le mode d'adjudication ou de réalisation des emprunts départementaux, lorsqu'ils n'ont pas été fixés par le conseil général; 4° fixe l'époque de l'adjudication des travaux d'utilité départementale (art. 81). — La commission départementale assigne à chaque membre du conseil général et aux membres des autres conseils électifs le canton pour lequel ils devront siéger dans le conseil de révision (art. 82). — La commission départementale vérifie l'état des archives et celui du mobilier appartenant au département (art. 83).

La liste annuelle du jury comprend : pour le département de la Seine, 3,000 jurés; pour les autres départements, un juré par 500 habitants, sans toutefois que le nombre des jurés puisse être inférieur à 400, et supérieur à 600. La liste ne peut comprendre que des citoyens ayant leur domicile dans le département (Loi du 24 novembre 1872 *sur le jury*, art. 6). — Le nombre des jurés pour la liste annuelle est réparti, par arrondissement et par canton, proportionnellement au tableau officiel de la population. Cette répartition est faite par arrêté du préfet *pris sur l'avis conforme de la commission départementale*, et, pour le département de la Seine, sur l'avis conforme du bureau du conseil général, au mois de juillet de chaque année. A Paris, la répartition est faite entre les arrondissements et les quartiers (art. 7 §§ 1 et 2).

216. L'attribution conférée par l'article 81 § 1 de la loi de 1871 à la commission départementale a donné lieu à de sérieuses difficultés; il s'agit :

12° De la répartition des subventions diverses portées au budget départemental et dont le conseil général ne s'est pas réservé la distribution; etc.

Les conseils généraux pouvaient facilement s'y tromper et interpréter ce texte dans un sens large, que la jurisprudence du ministère de l'intérieur s'est attachée à restreindre aux allocations à des êtres collectifs. « Le terrain de la discussion est celui-ci, « porte un des rapports du ministre de l'intérieur au conseil « d'État sur la question : l'article 81 de la loi, qui donne à la « commission départementale le droit de répartir les subventions « départementales, ne concerne pas les secours individuels, « parce que, dans le langage administratif, il y a une distinction « très nette entre les subventions et les secours individuels. La « loi du 10 août 1871 a donné à la commission départementale

« la répartition des subventions inscrites au budget du département, comme elle a donné au conseil général le droit de proposition pour les subventions à allouer sur les fonds de l'État [n° 194]; mais elle n'a pas plus enlevé au préfet le droit de répartir les secours individuels à accorder sur les fonds départementaux, qu'elle n'a enlevé au ministre la disposition absolue des crédits inscrits au budget de l'État pour secours individuels, et si elle ne l'a pas fait, c'est que la distribution des secours individuels a un caractère purement administratif ».

Cette doctrine a triomphé; de nombreux décrets rendus sur l'avis conforme du conseil d'État, pour violation de l'article 81 et de l'article 3 de la loi de 1871 qui charge le préfet de l'exécution des délibérations du conseil général, annulent, par application de l'article 33 [n° 204], toutes les délibérations de conseils généraux qui avaient confié à leurs commissions départementales des distributions de crédits inscrits au budget départemental: pour secours individuels (Décrets des 8 novembre 1873, Rhône, *Bull. off.*, p. 545; 18 mars 1874, Pyrénées-Orientales; 23 juin 1874, Drôme; *Bull. off.*, pp. 154, 532), pour secours thermaux (D. 26 juin 1874, Saône-et-Loire, *Bull. off.*, p. 533), pour secours aux épileptiques indigents (D. 15 janvier 1875, Rhône, *Bull. off.* 1875, p. 176), pour secours à domicile (D. 15 janvier 1875, *Bull. off.* 1865, p. 174), pour gratifications aux employés des préfectures (Décrets du 8 novembre 1873, Haute-Savoie, Drôme, *Bull. off.* 1873, pp. 541, 543), pour gratifications aux agents du service vicinal (D. 8 novembre 1873, Haute-Loire, *Bull. off.* 1873, p. 532; 23 juin 1874, Drôme, *Bull. off.* 1873, p. 533), pour gratifications et secours en faveur des instituteurs ou anciens instituteurs (D. 9 janvier 1875, Eure, *Bull. off.* 1875, p. 172), ou pour dépenses imprévues (D. 21 décembre 1874, Vosges, *Bull. off.* 1875, p. 177; Instruction générale du ministre de l'intérieur aux préfets sur la comptabilité départementale du 28 avril 1874, *Bull. off.* 1874, p. 280).

En ce qui concerne la répartition des fonds provenant des amendes de police correctionnelle, le même article 81 § 1 de la loi de 1871, en la transférant du préfet à la commission dépar-

tementale, n'a pas modifié la destination de ces fonds, que la commission doit répartir entre les communes qui ont le plus de besoins, aux termes de l'ordonnance du 30 décembre 1823, et de manière que l'allocation profite aux *communes* (D. 7 juin 1874, Rhône, *Bull. off.* 1874, pp. 540 à 545).

La commission départementale, après avoir entendu l'avis ou les propositions du préfet : 1° répartit les subventions diverses portées au budget départemental, et dont le conseil ne s'est pas réservé la distribution, les fonds provenant des amendes de police correctionnelle, et les fonds provenant du rachat des prestations en nature sur les lignes que ces prestations concernent (L. 1871, art. 81 § 1).

217. Quatre autres sortes d'attributions conférées par la loi aux commissions départementales sont, en raison de leur gravité même, et parce qu'elles sont transférées, des préfets auxquels elles appartenaient avant 1871, aux commissions départementales, soumises par l'article 88 ci-dessous à des règles de procédure et de recours particulières, l'un au conseil général, l'autre au conseil d'État. L'article 88 fait, sous ce dernier rapport, une application spéciale et exceptionnelle, au point de vue de ses conditions et de ses effets, du droit général de recours pour excès de pouvoir; nous donnons plus loin [n° 221] l'explication de cette partie finale de l'article 88 ci-dessous reproduit.

Ces quatre dernières attributions, qui terminent la liste de celles directement déférées par la loi de 1871 aux commissions départementales, sont relatives aux matières suivantes :

13° Chemins vicinaux ordinaires (art. 86 §§ 1 et 2);

14° Abonnements relatifs aux subventions spéciales pour dégradations de tous chemins vicinaux (art. 86 § 3);

15° Approbation du tarif des évaluations cadastrales (art. 87);

16° Nomination des membres des commissions syndicales, mais seulement en cas d'entreprises subventionnées par le département (art. 87 § 2).

La commission départementale prononce, sur l'avis des conseils municipaux, la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux ordinaires, la fixation de la largeur et de la limite desdits chemins. Elle exerce à cet égard les pouvoirs conférés au préfet par les articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836. Elle approuve les

abonnements relatifs aux subventions spéciales pour la dégradation des chemins vicinaux, conformément au dernier paragraphe de l'article 14 de la même loi (L. 1871, art. 86). — La commission départementale approuve le tarif des évaluations cadastrales, et elle exerce à cet égard les pouvoirs attribués au préfet en conseil de préfecture par la loi du 16 septembre 1807 et le règlement du 15 mars 1827. Elle nomme les membres des commissions syndicales dans le cas où il s'agit d'entreprises subventionnées par le département, conformément à l'article 23 de la loi du 21 juin 1865 (art. 87). — Les décisions prises par la commission départementale sur les matières énumérées aux articles 86 et 87 de la présente loi seront communiquées aux préfets en même temps qu'aux conseils municipaux ou autres parties intéressées. Elles pourront être frappées d'appel devant le conseil général, pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits, soit par le préfet, soit par les conseils municipaux ou par toute autre partie intéressée. L'appel doit être notifié au président de la commission, dans le délai d'un mois à partir de la communication de la décision. Le conseil général statuera définitivement à sa plus prochaine session. Elles pourront aussi être déférées au conseil d'Etat, statuant au contentieux, pour cause d'excès de pouvoir ou de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Le recours au conseil d'État doit avoir lieu dans le délai de deux mois à partir de la communication de la décision attaquée. Il peut être formé sans frais, et il est suspensif dans tous les cas (art. 88).

218. Nous ne prétendons pas que la loi, surtout dans des textes postérieurs à 1871, n'ait pas directement conféré d'autres attributions à la commission départementale. Nous dirons même le contraire en traitant, par exemple, des chemins ruraux et de la loi du 20 août 1881 qui les concerne. Nous nous sommes proposé seulement de donner le tableau de leurs principales attributions, en nous réservant d'en indiquer d'autres dans différentes parties de cet ouvrage.

Nous ajoutons, pour compléter cette vue d'ensemble, que toutes les attributions déférées par la loi à la commission départementale peuvent être divisées en trois catégories, si on envisage ces attributions au point de vue de leur règlement antérieur à la création de la commission départementale.

Les unes n'existaient pas avant que la loi n'en eût investi la commission départementale ; d'autres appartenaient avant 1871 au conseil général, et d'autres au préfet, ainsi que nous l'avons fait observer ci-dessus [nos 216 et 217]. Il n'en est pas moins vrai, ainsi que nous l'avons également constaté [nos 128 et 172], que la

loi de 1871 n'a nullement entendu doter la commission départementale de l'action administrative, formellement maintenue entre les mains du préfet.

219. Deux autres articles du projet de loi préparé par la commission de l'Assemblée nationale conféraient à la commission départementale ce qui eût formé la plus grave de ses attributions légales : il s'agit de ce qu'on appelle improprement la tutelle administrative des communes et des établissements publics. La commission départementale était investie, par ce projet, du droit d'autoriser la plupart des actes de leur vie civile. Le gouvernement a revendiqué ce droit d'autorisation pour l'État, à l'exclusion du conseil général et de la commission départementale. Une autre opinion a insisté pour que la question de la soi-disant tutelle des communes et établissements communaux fût réglée dans la loi communale. C'est dans ces circonstances que la commission a consenti à la suppression de ces dispositions. « Les articles relatifs à la tutelle des communes, dit le rap« port supplémentaire du 25 juillet 1871, sont abandonnés sur « la demande du gouvernement. Votre commission, sans re« noncer au principe qu'elle avait adopté à une grande majo« rité, a reconnu que ces questions, complexes et délicates de « leur nature, pouvaient être l'objet d'un examen plus appro« fondi et mieux placé lors de la discussion de la loi munici« pale ». La loi municipale du 5 avril 1884 s'est bien gardée d'entrer dans cette voie. Un de ces articles du projet de 1871 étendait la même règle aux autorisations de plaider, plus logiquement placées, depuis la loi du 18 pluviôse de l'an VIII, entre les mains des conseils de préfecture et du conseil d'État qu'en toutes autres. [*Voir* n° 161].

220. Après l'examen des règles relatives à l'organisation et aux attributions des commissions départementales, nous devons, comme nous l'avons fait pour les conseils généraux, dire en quoi consiste la sanction de ces règles. Sous le présent numéro, nous allons indiquer deux dispositions spéciales à la commission

départementale; sous le numéro suivant, nous en indiquerons deux autres qui lui sont communes avec les conseils généraux et qui à ce titre nous sont déjà connues.

L'article 88 § 2 de la loi de 1871, en organisant un recours par voie d'appel au conseil général, se place bien dans cet ordre d'idées; mais il faut remarquer que ce recours non contentieux n'est ouvert que contre les quatre sortes de décisions des commissions départementales prévues par les articles 86 et 87.

Dans le même ordre d'idées se place aussi l'article 85 de la loi du 10 août 1871 qui règle la marche à suivre en cas de désaccord ou de conflit survenu entre la commission départementale et le préfet. L'exécution des résolutions de la commission départementale peut alors être suspendue conformément au § 1er de l'article 85, et l'affaire renvoyée à la plus prochaine session du conseil général, qui apprécie. Dans les cas graves, le conseil général pourrait être réuni extraordinairement pour statuer sur le conflit, soit par un décret de convocation que le préfet peut également provoquer dans le cas où la commission départementale excéderait ses pouvoirs (art. 85 § 2), soit par la convocation d'urgence du préfet lorsque le président du conseil général l'a mis en demeure de le faire, en l'avisant de la demande écrite formée à cet effet par les deux tiers des membres du conseil (art. 24). Les délibérations du conseil général statuant ainsi sur les conflits élevés entre la commission départementale et le préfet peuvent être annulées en vertu de l'article 47, et de l'article 33 de la loi de 1871, frappant de nullité tout acte et toute délibération portant sur un objet étranger aux attributions légales des conseils généraux. Plusieurs décrets déjà mentionnés sont intervenus dans les circonstances prévues par cet article, entre autres le décret ci-dessus indiqué du 4 juin 1872 annulant une délibération du conseil général des Bouches-du-Rhône prise en vertu de l'article 85 de la loi du 10 août 1871. Des décrets des 27 juin et 9 juillet 1874, annulant des délibérations des conseils généraux du Rhône et de l'Aisne, décident que le refus opposé par le conseil général de statuer sur un désaccord existant entre le préfet et la commission départementale, équivaut à une approbation

des prétentions de ladite commission et ouvre les mêmes voies de recours (*Bull. off.* 1874, pp. 551 et 554).

En cas de désaccord entre la commission départementale et le préfet, l'affaire peut être renvoyée à la plus prochaine session du conseil général, qui statuera définitivement. En cas de conflit entre la commission départementale et le préfet, comme aussi dans le cas où la commission aurait outrepassé ses attributions, le conseil général sera immédiatement convoqué conformément aux dispositions de l'article 24 de la présente loi, et statuera sur les faits qui lui auront été soumis. Le conseil général pourra, s'il le juge convenable, procéder dès lors à la nomination d'une nouvelle commission départementale (L. 1871, art. 85).

221. Les dispositions qui précèdent, en raison de leur caractère spécial, auraient constitué une sanction insuffisante des règles relatives à l'organisation et aux attributions de la commission départementale, si celles du droit commun avaient cessé d'être applicables aux actes de la commission départementale, comme à ceux du conseil général. Tels sont : 1° le droit appartenant aux intéressés d'attaquer devant le conseil d'État, par la voie contentieuse, les actes des commissions départementales pour excès de pouvoir; et 2° le droit d'annulation dérivant, au profit de l'administration, de l'article 33 de la loi de 1871.

Les actes des commissions départementales, en tant qu'elles constituent des conseils administratifs, sont en effet soumis au principe général du recours pour excès de pouvoir et pour incompétence [n° 432]. L'article 88 § 4 de la loi de 1871 [n° 217] a fait une application spéciale de ce droit de recours à certaines décisions de la commission départementale; mais ce texte n'exclut pas, en ce qui concerne les autres actes de la commission, l'application du droit commun ; il eût fallu à cet effet un texte formel d'exclusion. L'article 88 (§§ 4 et 5) a, d'ailleurs, un caractère exceptionnel, en ce qu'il ouvre également le recours pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique; en ce qu'il limite le délai à deux mois (C. d'Ét. 6 février 1874, *commune de Confracourt*), et le fait courir même d'une simple communication du texte exact de la décision attaquée (C. d'Ét. 21 novembre 1873, *Baudoin*), tandis que le délai normal du recours pour excès de pouvoir est de trois mois à partir de la notification de la déci-

sion. Enfin ce recours de l'article 88, contrairement à la règle générale, est suspensif de l'exécution. C'est à ces règles du droit commun, opposées à celles de l'article 88, que reste soumis le recours pour excès de pouvoir contre toute décision de la commission départementale autre que celles auxquelles s'applique cet article. Ces exceptions expliquent l'introduction de ce texte dans la loi, d'une manière plus rationnelle qu'une pensée d'exclusion du principe général pour tous les autres cas non visés par lui.

Comme les parties intéressées, c'est-à-dire, dans le cas et dans le sens de l'article 88, les personnes ayant un intérêt direct et personnel aux mesures prises par la commission départementale (C. d'Ét. 5 décembre 1873, *Bouillon-Lagrange*), les membres du conseil général et ceux même de la commission départementale [n° 205], devaient avoir une sauvegarde contre les excès de pouvoir des commissions départementales. L'administration devait aussi, indépendamment du cas de conflit réglé par l'article 85, être armée du moyen légal de faire respecter par ces commissions la loi de leur institution. Ce moyen se trouve dans l'article 33 de la loi de 1871 [n° 204]. Ce texte, emprunté à la loi de 1833, ne parle que des conseils généraux ; mais, d'une part, l'esprit de sa disposition s'étend à la loi tout entière, et, d'autre part, les commissions départementales tenant leurs pouvoirs des conseils généraux, ayant pour mission de les représenter dans l'intervalle des sessions, ce texte leur est applicable par voie de conséquence (Décret du 26 décembre 1873 qui déclare nulle une délibération de la commission départementale de Saône-et-Loire, *Bull. off.* 1874, p. 156; autre décret du 9 juillet 1874; et ceux indiqués au n° suivant).

222. De nombreuses applications du pouvoir d'annulation par décrets des délibérations des commissions départementales se sont produites dans la partie de leurs attributions relatives à des intérêts communaux, en ce qui concerne les chemins vicinaux, et relativement au droit de communiquer directement avec les municipalités. Il a été décidé que les commissions départemen-

tales ne peuvent pas notifier ni communiquer directement aux conseils municipaux les décisions qu'elles prennent dans la limite de leurs pouvoirs propres; que ces communications, comme toutes instructions aux agents administratifs, sont réservées au préfet, à titre de mesures d'exécution, par l'article 3 de la loi de 1871 (C. d'Ét. avis du 16 janvier 1873; décrets d'annulation du 30 juin 1873, Ariège, Aude, Gironde, Pyrénées-Orientales, Rhône, *Bull. off.* 1873, p. 361; décret du 2 juillet 1874, Gard).

La circulaire du ministre de l'intérieur du 9 août 1879, tout en se référant à cette jurisprudence et en rappelant une précédente circulaire du 26 novembre 1873 sur la communication individuelle aux parties intéressées, prescrit, lorsque les parties intéressées sont trop nombreuses ou inconnues, le mode de communication ou notification collective; elle règle aussi la communication des décisions de la commission départementale aux conseils municipaux par envoi d'une ampliation des décisions et d'une copie des documents y annexés.

§ VI. — Sous-préfets.

223. Nomination et classement des sous-préfets auxiliaires du préfet.
224. Caractères légaux des arrondissements et leur raison d'être.
225. Caractères légaux du canton et mêmes motifs les justifiant dans le présent et dans le passé.
226. Convenance et utilité de la suppression d'un nombre important d'arrondissements et de tous leurs organes légaux, administratifs, financiers et judiciaires; projet de loi du 17 janvier 1887.
227. Solutions proposées relativement aux tribunaux insuffisamment occupés; projets de loi de 1876, 1882, 1896.
228. Danger de l'ajournement de cette réforme nécessaire; vote non judicieux de suppression générale des sous-préfets du 3 décembre 1886.
229. Cas exceptionnels, augmentés par le décret du 13 avril 1861 et la loi du 5 avril 1884, dans lesquels le sous-préfet est investi d'un pouvoir propre.

223. Il y a un sous-préfet par arrondissement, sauf, dans chaque département, l'arrondissement chef-lieu, pour lequel le préfet remplit les fonctions de sous-préfet (L. 28 pluviôse an VIII, art. 11 [n° 110]), et sauf, dans le département de la Seine, les arrondissements de Saint-Denis et Sceaux, directement admi-

nistrés par le préfet de la Seine (L. 2 avril 1880, art. 1 et 2).

Comme les préfets, les sous-préfets sont nommés par le pouvoir exécutif, sans être soumis à aucune condition spéciale d'aptitude, et révocables par lui; ils sont également divisés en trois classes (sauf en Algérie, où il y en a quatre classes), d'après l'importance des sous-préfectures et le chiffre des traitements de 7,000 (D. 23 décembre 1872), 6,000 et 4,500 fr., avec faculté d'élévations dans les conditions fixées par la loi du 26 février et le décret du 22 mars 1887 [nº 132].

Les sous-préfets, en cessant de remplir leurs fonctions, peuvent recevoir le titre de *sous-préfet honoraire*, qui leur confère le droit de porter le costume de leurs anciennes fonctions, moins l'écharpe, signe de l'autorité (D. 28 février 1863, art. 3 et 4). Nous avons vu que les décrets de 1854 et 1877 relatifs au traitement de non-activité des préfets et le projet de loi de 1880 sur les classes personnelles concernaient également les sous-préfets [nºˢ 131 et 133].

Le sous-préfet est le représentant de l'administration active dans l'arrondissement; cependant le droit d'action et de décision ne lui appartient qu'exceptionnellement. En règle générale, il n'administre pas, puisqu'aux termes de l'article 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII le préfet est *seul* chargé de l'administration du département tout entier. Le véritable caractère du sous-préfet est d'être un auxiliaire du préfet. A ce titre, il est un intermédiaire placé entre les préfets et les maires; sa mission est celle d'un agent de transmission, d'information et de surveillance. Il n'y a pas d'administration de l'arrondissement, en ce sens qu'elle est légalement absorbée par l'administration du département. Que resterait-il au préfet si chaque arrondissement avait son administrateur? Le pouvoir propre du sous-préfet dans l'arrondissement est inconciliable avec le rôle d'administrateur du département tout entier appartenant au préfet. Il ne peut en être autrement qu'à la double condition que le sous-préfet ne statue que sur des affaires de peu d'importance, et reste subordonné à l'autorité préfectorale.

224. Le caractère distinctif de l'arrondissement, au point de vue

administratif, est donc de n'avoir pas d'administration propre. Les organes administratifs dont il est doté ne peuvent qu'être secondaires, subordonnés au point de vue de l'action, réduits en principe à un simple droit d'avis au point de vue de la délibération. Tandis que le département et la commune sont à la fois des circonscriptions territoriales, des unités administratives, et des personnes civiles, l'arrondissement, comme le district de 1790 et l'élection d'avant 1789, n'est qu'une circonscription, sans individualité administrative et sans personnalité civile. Il en est ainsi parce que, entre la province ou le département, d'une part, et la commune, d'autre part, il n'y a pas place pour une unité administrative intermédiaire [n°s 60, 103 et 105].

225. Le même motif a fait échouer toutes les tentatives qui ont eu pour but de faire du canton une unité administrative ayant son administration propre. On pourrait instituer des conseils cantonaux, sans qu'ils eussent plus à faire que les conseils d'arrondissement auxquels on reproche, à tort, d'être un rouage inutile. Créer les uns en maintenant les autres, serait une superfétation; substituer les uns aux autres ne ferait rien gagner au point de vue de l'importance des conseils et de leur bonne harmonie avec les administrations départementale et communale [n° 231].

Le canton n'a été une unité administrative que sous le régime municipal organisé, pour les communes de moins de 5,000 habitants, par la Constitution directoriale du 5 fructidor de l'an III. Avec ces administrations municipales de canton, c'est l'administration communale elle-même qui subissait un déplacement contre nature. C'était une cause de désordre de plus. Ce n'était point une institution intermédiaire, une unité administrative introduite entre le département et la commune; c'était l'administration municipale transportée au chef-lieu de canton. Bien que l'opinion contraire ait trouvé en France un éminent défenseur [1], nous approuvons tous nos législateurs du XIXe siècle de n'avoir pas voulu revenir à ces administrations municipales de canton, par

[1] M. Paul Leroy-Beaulieu; *Administration locale en France et en Angleterre*, p. 84.

lesquelles la Convention, à sa dernière heure, avait cru remédier à l'anarchie intérieure de la France, et l'avait aggravée.

Les cantons, circonscriptions judiciaires importantes, susceptibles du reste de groupement, ne sont pas même des circonscriptions administratives ; ils sont encore moins des unités administratives et des personnes civiles. Le canton est seulement utilisé pour l'application de certaines lois administratives, comme pour les élections départementales et le fonctionnement des conseils de révision.

226. Si l'arrondissement a sa raison d'être, avec le caractère secondaire et subordonné que lui ont également donné les lois de 1790 applicables au district, et celle de l'an VIII, il ne saurait en être de même, ainsi que nous l'avons déjà dit [n° 127], du nombre trop considérable aujourd'hui de ces circonscriptions. La révolution économique accomplie, depuis un siècle, dans les moyens de transport et de communication de toute nature, permet d'apporter des modifications profondes dans la division de la France en arrondissements. Un projet de loi du 12 janvier 1887 [1] avait proposé de supprimer 66 sous-préfectures et arrondissements appartenant à 59 départements. Dans 7 départements (Ardennes, Creuse, Gironde, Indre-et-Loire, Marne, Hautes-Pyrénées et Vaucluse) deux sous-préfectures étaient supprimées. Nous pensons qu'aujourd'hui il serait possible de réaliser des suppressions importantes dans les 26 départements que ce projet de loi de 1887, par des motifs politiques qui n'ont plus de raison d'être, laissait alors indemnes, et que, dans les 52 autres, des suppressions plus nombreuses que celles alors proposées peuvent être accomplies. La diminution importante du nombre des sous-préfectures et des arrondissements permettrait des réductions correspondantes du personnel administratif, judiciaire et financier. L'attribution aux arrondissements limitrophes, des

[1] Projet de loi ayant pour objet *la suppression d'un certain nombre de sous-préfecturse et l'extension des attributions des sous-préfets*, par M. René Goblet, ministre de l'intérieur ; annexe au procès-verbal de la séance du 17 janvier 1887 ; Chambre des députés, n° 1431.

cantons des arrondissements supprimés aggrandirait considérablement l'étendue et l'importance des arrondissements conservés. Ainsi serait justifié pour eux le maintien des organes de l'administration, de la magistrature et des services financiers.

Le projet de loi du 17 janvier 1887 était dans le vrai de la situation, lorsqu'en parlant des arrondissements, il disait « que les « divisions administratives créées en l'an VIII, pour un état tout « différent, n'ont plus de raison d'être et doivent en grande par- « tie disparaître ». La commission du budget de la Chambre des députés était également dans le vrai, lorsque, dans son rapport sur le budget du ministère de l'intérieur de 1887, elle disait (page 5) qu' « elle ne croit pas que l'on puisse supprimer tous les « sous-préfets, mais estime qu'il y aurait avantage *à diminuer*, « dans le courant de l'année prochaine, *le nombre des arrondisse-* « *ments* ». C'était donc alors en communauté d'idées avec le parlement, que le projet de loi du 17 janvier 1887 cherchait dans le « remaniement et l'extension des limites de l'arrondissement[1] », les économies désirées, et la réduction rationnelle du nombre des emplois d'administration, des finances, et des tribunaux.

Des considérations électorales ou autres peuvent faire échec

[1] « Par quels procédés est-il possible de réduire le nombre des sous-préfectures? C'est la première question sur laquelle s'est portée l'attention du gouvernement. Il lui a d'abord été facile de reconnaître que l'on ne pouvait se borner à supprimer des personnes ou des emplois sans toucher aux circonscriptions elles-mêmes. Avec notre organisation actuelle, on ne saurait laisser subsister l'arrondissement, tel qu'il est constitué, en lui enlevant seulement le sous-préfet. On comprend mal un centre administratif pourvu de tous les organes ordinaires, au point de vue judiciaire ou financier, par exemple, et où le gouvernement cesserait d'être représenté. Nous pensons que la diminution du nombre des sous-préfets ne peut être que la conséquence du remaniement et de l'extension des limites de l'arrondissement. Ce remaniement entraînera certainement la réduction du nombre des emplois de finance et des tribunaux. Ce sont des mesures que les ministères compétents ne manqueront pas d'étudier et de réaliser à leur tour. Mais nous n'avons pas voulu subordonner le dépôt du projet spécial aux sous-préfectures, à l'adoption préalable ou simultanée de ces mesures. Ce qui importe, c'est de commencer la réforme. Quand les circonscriptions administratives auront été reconstituées dans des conditions plus en rapport avec la situation économique et géographique du pays, la réforme de l'organisation judiciaire et financière suivra naturellement. Le présent projet de loi n'a donc en vue que la réorganisation de l'arrondissement au point de vue purement administratif (*Exposé des motifs*). »

pour un temps à cette révision judicieuse de la carte des arrondissements. De grands mots ou d'autres soucis peuvent apporter des diversions momentanées. Il n'est pas possible que le législateur ne revienne pas à cette base essentielle des réformes utiles. L'esprit public déçu, après s'être laissé détourner sur d'autres voies, le ramènera vers cet objectif nécessaire.

227. Cette réforme intéresse à la fois l'organisation judiciaire et l'organisation administrative de la France. Le ministère de la justice s'en est préoccupé depuis longtemps. M. Dufaure en 1876, M. Humbert en 1882, ont déposé des projets de loi *sur l'organisation des tribunaux de première instance*, qui étaient, au point de vue judiciaire, un acheminement utile vers le but désiré. Ils ne supprimaient sans doute aucun arrondissement ni aucun ressort de tribunal; mais partout où la facilité des communications et le nombre des affaires le permettent, le service de deux, ou même dans certains cas de trois arrondissements, était confié au personnel d'un seul tribunal. Un juge, un juge suppléant et un substitut pris dans ce tribunal et délégués par décret du président de la République, devaient résider au chef-lieu judiciaire de l'arrondissement rattaché, afin d'y assurer les services qui exigent la présence constante d'un magistrat. La délégation pouvait toujours leur être retirée; ils reprenaient alors leurs fonctions dans leur tribunal, d'où ils avaient été simplement détachés. Le juge délégué, investi des attributions du président, tenait les audiences de référé et rendait les ordonnances; il remplissait de plus les fonctions de juge d'instruction et pouvait être chargé du règlement des ordres et des contributions. Le substitut délégué exerçait l'action publique et administrait le parquet. Le juge suppléant prêtait son concours à l'un et à l'autre: le cas échéant, il remplaçait le substitut, à moins que le procureur général n'usât du droit que lui confère l'article 6 de la loi du 30 août 1883. En cas d'absence ou d'empêchement du juge délégué, le tribunal pouvait le désigner pour le remplacer temporairement, à moins qu'il ne lui parût préférable de choisir un juge titulaire. Le nombre et l'époque des audiences étaient

fixés par une délibération du tribunal auquel le service était confié; le juge délégué y prenait part. Elles étaient tenues sous la présidence de ce magistrat avec l'assistance de deux juges qui se déplaçaient à tour de rôle, suivant l'ordre établi par un règlement intérieur.

Ces projets de loi de 1876 et 1882 proposaient de laisser à un règlement d'administration publique le soin de désigner les arrondissements auxquels devraient s'appliquer la réforme. C'était un moyen ingénieux d'atténuer pour les députés des arrondissements intéressés, l'action des influences électorales. Il est vrai, comme l'a dit un troisième projet de loi en janvier 1896 [1] qu'une telle mesure était au premier chef du domaine du pouvoir législatif. Ce troisième projet de loi, en reprenant, sauf quelques modifications de détail, les dispositions des précédents, « pour faire cesser le désœuvrement auquel sont con« damnés un certain nombre de magistrats de nos petits tribu« naux », désignait 56 tribunaux rattachés à des tribunaux limitrophes dont le personnel devait être chargé d'assurer le service.

Les propositions contenues dans ces trois projets de loi de 1876, 1882 et janvier 1896, n'ont que la valeur d'un expédient, mais d'un expédient qui avait le mérite de préparer la véritable solution, c'est-à-dire la suppression des tribunaux inoccupés et d'un grand nombre d'arrondissements. A ce titre, ces projets étaient très préférables à un quatrième projet de loi, présenté en octobre 1896 [2], parmi les mesures dites de décentralisation administrative, et qui, bien qu'annoncé comme « mettant l'orga« nisation judiciaire en harmonie avec les progrès économiques « de notre siècle [3] », maintient scrupuleusement la division des arrondissements telle qu'elle a été faite en l'an VIII (1800) et tous leurs tribunaux.

[1] Projet de loi sur l'*organisation des tribunaux de première instance* et sur la *réduction du personnel dans plusieurs cours d'appel*, présenté par M. Ricard, ministre de la justice; annexe à la séance du 27 janvier 1896; Chambre des députés, n° 1757.

[2] Projet de loi relatif à l'*organisation judiciaire*, présenté par M. Darlan, ministre de la justice; annexe à la séance du 27 octobre 1896; Chambre des députés, n° 2068.

[3] Discours de M. le ministre de l'intérieur du 18 octobre 1896.

L'expédient des projets de loi de 1876, 1882 et janvier 1896, avait aussi pour but d'éviter toute question d'indemnité, pouvant être réclamée par les greffiers et avoués des tribunaux d'arrondissements supprimés. Il n'y a pas de droit à indemnité pour un simple déplacement du siège près duquel exercent des officiers ministériels, transférés avec les affaires mêmes de sa compétence, si le monopole de postulation dans ces affaires leur est conservé. En laissant également ce monopole aux avoués des tribunaux supprimés ou maintenus, pour toutes les affaires de l'ancienne compétence territoriale de leur siège, la suppression d'un grand nombre d'arrondissements n'ouvrirait à aucun avoué de droit à indemnité.

Cette question d'une diminution notable du nombre des arrondissements est particulièrement urgente et grave, parce qu'elle s'applique à la fois aux services administratifs et financiers, comme aux services judiciaires. Peut-être sa solution sera-t-elle facilitée, pour ces derniers, par le vote depuis longtemps attendu d'une loi sur la compétence des juges de paix. La Chambre des députés en est saisie à chaque législature depuis 1878 et le Sénat a tenu à montrer qu'il n'entendait pas s'en désintéresser [1].

228. Nous revenons aux questions administratives, si étroitement unies ici aux questions judiciaires, en rappelant le vote par la Chambre des députés, dans la séance du 3 décembre 1886, d'un amendement au budget du ministère de l'intérieur portant suppression du crédit relatif au traitement des sous-préfets. Bien qu'il n'ait eu d'autre effet que de renverser un ministère, ce vote montre le danger de ne pas faire porter les projets de réformes sur les points où elles sont nécessaires. En supprimant en France plus d'une centaine d'arrondissements, il est facile, utile, et sans péril, de supprimer autant de sous-préfets, de conseils d'arrondissement, de tribunaux, de receveurs des finances, etc.

Nous n'approuverions pas la suppression de tous les tribunaux. Nous n'admettons pas non plus la suppression de tous les sous

[1] Proposition de loi sur la *compétence des juges de paix*, présentée par MM. Jules Godin, Munier, Cordelet, Demôle, etc., sénateurs ; annexe au procès-verbal de la séance du 8 février 1896 ; Sénat, n° 22

préfets. Ces suppressions générales ne sont de bonnes réformes, ni en principe, ni en pratique. Il faut maintenir les tribunaux et les sous-préfets utiles. Comment laisser sans représentants du gouvernement des villes et des arrondissements comme ceux du Hâvre, Béziers, Boulogne, Brest, Calais, Cherbourg, Lorient, Saint-Quentin, Reims, Roanne, Rochefort-sur-Mer, Toulon, etc. ? Depuis que le maire est devenu électif dans toutes les communes de France, le préfet a plus besoin que jamais d'auxiliaires dans le plus grand nombre des départements. Grâce aux facilités actuelles des communications, leur nombre peut être diminué. Il y a trop de sous-préfets, trop de conseils d'arrondissement, trop de tribunaux de première instance, trop de receveurs des finances; parce qu'il y a trop d'arrondissements. Il y a urgence d'agir dans cette voie rationnelle, et l'on évitera le retour des propositions de suppression totale.

229. Nous avons dit qu'en principe le sous-préfet n'avait pas de pouvoir propre, toute l'action administrative départementale étant concentrée dans la main du préfet [nos 129 et 223].

Toutefois, dans trois circonstances, le sous-préfet agit et décide : lorsque le préfet lui a délégué ses pouvoirs; en cas d'urgence, lorsqu'il est impossible d'attendre la délégation ; lorsqu'une disposition législative ou réglementaire lui confère le droit d'action. Ces dispositions étaient rares; le décret du 13 avril 1861, sur la déconcentration administrative augmentée, a pris l'initiative du développement des fonctions des sous-préfets, en leur conférant, dans l'intérêt de la rapidité des affaires et des administrés, le droit de décision dans des cas plus nombreux.

La loi du 5 avril 1884 (art. 93 [no 299]) a augmenté légèrement le nombre de ces cas. Le projet de loi du 17 janvier 1887, ci-dessus indiqué [no 227], avait proposé, dans une seconde partie, de le faire davantage.

Les sous-préfets statueront désormais, soit directement, soit par délégation des préfets, sur les affaires qui, jusqu'à ce jour, exigeaient la décision préfectorale, et dont la nomenclature suit : 1° légalisation, sans les faire certifier par les préfets, des signatures données dans les cas suivants : A. actes de l'état civil, chaque fois que la légalisation du sous-préfet

est requise; B. certificats d'indigence; C. certificats de bonnes vie et mœurs; D. certificats de vie; E. libération du service militaire; F. pièces destinées à constater l'état de soutien de famille; 2° délivrance des passeports; 3° délivrance des permis de chasse; 4° autorisation de mise en circulation des voitures publiques; 5° autorisation des loteries de bienfaisance jusqu'à concurrence de deux mille francs; 6° autorisation de changement de résidence dans l'arrondissement des condamnés libérés; 7° autorisation des débits de boissons temporaires; 8° approbation des polices d'assurance contre l'incendie des édifices communaux; 9° homologation des tarifs de concession dans les cimetières, quand ils sont établis d'après les conditions fixées par arrêté préfectoral; 10° homologation des tarifs des droits de place dans les halles, foires et marchés, lorsqu'ils sont établis d'après les conditions fixées par arrêté préfectoral; 11° homologation des tarifs des droits de pesage, jaugeage et mesurage, lorsqu'ils sont établis par arrêté préfectoral; 12° autorisation des battues pour la destruction des animaux nuisibles dans les bois des communes et des établissements de bienfaisance; 13° approbation des travaux ordinaires et de simple entretien des bâtiments communaux dont la dépense n'excède pas mille francs, et dans la limite des crédits ouverts au budget; 14° budgets et comptes des bureaux de bienfaisance; 15° conditions des baux et fermes des biens des bureaux de bienfaisance, lorsque la durée n'excède pas dix-huit ans; 16° placement des fonds de bureaux de bienfaisance; 17° acquisitions, ventes et échanges d'objets mobiliers des bureaux de bienfaisance; 18° règlement du service intérieur de ces établissements; 19° acceptation par les bureaux de bienfaisance des dons et legs d'objets mobiliers ou de sommes d'argent, lorsque leur valeur n'excède pas trois mille francs et qu'il n'y a pas de réclamations des héritiers. Les sous-préfets nommeront les simples préposés d'octroi (Décret du 13 avril 1861, art. 6). — L'article 6 du décret du 25 mars 1852 est applicable aux décisions prises par les préfets en vertu du présent décret. Les sous-préfets rendront compte de leurs actes aux préfets, qui pourront les annuler ou les réformer, soit pour violation des lois et règlements, soit sur la réclamation des parties intéressées, sauf recours devant l'autorité compétente (art. 7).

§ VII. — Conseils d'arrondissement.

230. Vitalité des conseils d'arrondissement malgré des menaces incessantes.
231. Projets divers de suppression des conseils d'arrondissement et de création de conseils cantonaux.
232. Organisation des conseils d'arrondissement; leur composition; conditions d'éligibilité.
233. Loi du 30 juillet 1874.
234. Leurs attributions; troisième degré de répartition de l'impôt.
235. Avis et vœux.

230. La loi sur les conseils généraux du 10 août 1871 est

demeurée intentionnellement étrangère aux conseils d'arrondissement ; elle a même évité de prononcer leur nom pour mieux réserver la question de leur suppression ou de leur maintien, au risque de rendre la rédaction de quelques-unes de ses dispositions très inférieure par leur clarté et leur précision à celle des articles correspondants de la loi de 1838.

Cette question n'est pas nouvelle. On connaît l'adoption, dans la séance du 8 avril 1829, par la gauche de la Chambre des députés (formant, contre les centres, la majorité de l'assemblée, par suite de l'abstention volontaire de la droite), d'un amendement ainsi conçu : « Les conseils d'arrondissement sont supprimés ». Elle amena, dans cette séance même, l'ordonnance du roi Charles X portant retrait de deux projets de loi soumis à la chambre sur l'organisation communale et départementale, et bientôt après la chute du ministère de MM. de Martignac, de Vatisménil, Portalis, Hyde de Neuville, Roy et Feutrier. On sait son remplacement par le ministère de Polignac, qui contresigna les ordonnances du 25 juillet 1830. Le vote de la Chambre des députés du 3 décembre 1886, contre les sous-préfets, ne fit que renverser un ministère. Sous-préfets et conseils d'arrondissement n'en ont pas moins continué d'exister. Ces conseils furent formellement maintenus par les lois de 1833 et de 1838 ; et, malgré la question posée de nouveau par le législateur de 1871, cet organe administratif secondaire, créé par la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, n'a cessé d'attester sa vitalité, certainement plus grande que son importance. Cette vitalité a sa raison d'être dans l'utilité d'un organe pour faire connaître les besoins et les vœux des arrondissements.

La loi du 2 avril 1880, qui a supprimé les sous-préfectures de Sceaux et Saint-Denis [n° 223], a maintenu leurs conseils d'arrondissement, en se bornant à dire qu'ils « se réuniront lors de leurs « sessions à la préfecture de la Seine ».

Nous avons déjà vu [n° 224] que l'arrondissement n'est qu'une circonscription administrative ; qu'il n'est ni une unité administrative, ni une personne civile, ce qui explique et justifie le peu de pouvoir imparti aux organes administratifs qui lui corres-

pondent. Nous savons qu'il en était de même du district de 1790 et de l'élection d'avant 1789.

231. Ainsi que nous l'avons vu [n° 225], la question de la suppression pure et simple des conseils d'arrondissement n'a pas seule été posée; le plus souvent on a agité celle de leur remplacement par des conseils cantonaux qui pourraient avoir le tort de ramener aux administrations cantonales de l'an III (propositions de loi d'initiative parlementaire du 20 décembre 1879 et du 8 mars 1887), ou de leur maintien avec ces conseils cantonaux qu'avait proposé le projet de 1829, qu'avait admis, sans que la loi organique en ait été votée, l'article 77 de la Constitution de 1848, qu'avait repris un projet de loi délibéré en conseil d'État dans les derniers mois de 1869, et qui a l'inconvénient d'ajouter aux conseils d'arrondissement, déjà peu occupés, de nouveaux conseils administratifs qui auraient encore moins à faire.

232. Les conseils d'arrondissement sont régis par les lois du 22 juin 1833 et du 10 mai 1838, qui n'ont été abrogées par la loi du 10 août 1871 que dans la partie relative aux conseils généraux. Cette loi, comme celle du 18 juillet 1866, ne contient aucune disposition relative aux conseils d'arrondissement. Comme les conseils généraux, les conseils d'arrondissement sont des assemblées électives, issues du suffrage universel. Pour être éligible au conseil d'arrondissement, il faut, en outre de la jouissance des droits civils et politiques, être âgé de 25 ans au moins, être domicilié dans l'arrondissement, ou y payer une contribution directe (L. 3 juillet 1848, art. 14), et ne pas remplir une des fonctions déclarées incompatibles par la loi du 22 juin 1833 (art. 5 et 23). L'article 34 de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite dispose que « les médecins de l'assistance médicale gratuite ne pourront être considérés comme inéligibles au conseil général et au conseil d'arrondissement à raison de leur rétribution sur le budget départemental ». Le contentieux des élections aux conseils d'arrondissement appartient aux conseils de préfecture [n° 700].

Les sessions des conseils d'arrondissement se divisent en sessions ordinaires et sessions extraordinaires ; ils n'ont qu'une session annuelle ou ordinaire, partagée en deux parties, dont la première précède et la seconde suit la session d'août du conseil général, et dont les époques sont fixées par décret (L. 10 mai 1838, art. 39).

Chaque conseil d'arrondissement est composé d'autant de membres que l'arrondissement a de cantons, sans que le nombre des conseillers puisse être au-dessous de neuf. Un décret du 24 juin 1892, rendu en exécution des articles 20 et 21 de la loi du 22 juin 1833, et visant « les nouveaux états de population déclarés authentiques par le décret du 31 décembre 1891 », a fixé le nombre des conseillers d'arrondissement à élire par chaque canton dans les arrondissements de sous-préfecture où il y a moins de neuf cantons.

Les conseillers d'arrondissement sont élus pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans (L. 22 juin 1833, art. 25). En cas de vacance par option, décès, démission, annulation d'élection, perte des droits civils ou politiques, les électeurs doivent être convoqués dans le délai de deux mois (L. 1833, art. 11 et 26)-

Les président, vice-présidents et secrétaires sont nommés par le conseil, aux termes de la loi du 23 juillet 1870, art. 6.

Le sous-préfet a entrée dans le conseil ; il est entendu quand il le demande, et assiste aux délibérations (L. 22 juin 1833, art. 27).

233. Par suite du défaut d'application de la loi du 10 août 1871 aux conseils d'arrondissement, il existait entre leur législation électorale et celle des conseils généraux une anomalie regrettable. L'élection aux conseils d'arrondissement continuait à avoir lieu sur les listes électorales politiques (L. 7 juillet 1852, art. 3) et le scrutin restait ouvert deux jours dans certaines communes, tandis que la loi de 1871 imposait à l'élection des conseils généraux des règles contraires. L'autorité chargée de convoquer les électeurs et le délai qui doit séparer le décret de convocation de la date de l'élection variaient également (L. 22 juin 1833, art. 34).

Une loi du 30 juillet 1874, également émanée de l'assemblée

qui craignait de nommer les conseils d'arrondissement dans la loi de 1871, a effacé ces distinctions par une disposition ainsi conçue et qui forme son article 3 : « Sont applicables aux élec- « tions du conseil d'arrondissement les articles 5 et 12 [rapportés « ci-dessus n° 165] de la loi du 10 août 1871 ».

234. Les attributions des conseils d'arrondissement diffèrent de celles des conseils généraux autant que les attributions des sous-préfets diffèrent de celles des préfets, les mêmes motifs produisant ici les mêmes effets. Ces conseils n'ont de pouvoir propre qu'en tant que chargés de la répartition des contributions directes au troisième degré, entre les communes de l'arrondissement; ils forment devant le conseil général les demandes en réduction du contingent de l'arrondissement, et ils délibèrent sur les demandes en réduction de contributions formées par les communes, la solution définitive de ces demandes appartenant au conseil général. Cette matière, la seule sur laquelle le conseil procède par voie de délibération proprement dite, est de beaucoup la plus importante de ses attributions. La séparation accomplie entre les deux impôts fonciers, dont l'un est devenu un impôt de quotité, a déjà diminué cette importance. Elle le sera plus encore par la suppression des impôts personnel et mobilier, et des portes et fenêtres.

Dans la première partie de sa session, le conseil d'arrondissement délibère sur les réclamations auxquelles donnerait lieu la fixation du contingent de l'arrondissement dans les contributions directes. Il délibère également sur les demandes en réduction de contributions formées par les communes (Loi du 10 mai 1838, *sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement*, art. 40). — Dans la seconde partie de sa session, le conseil d'arrondissement répartit entre les communes les contributions directes (art. 45). — Le conseil d'arrondissement est tenu de se conformer, dans la répartition de l'impôt, aux décisions rendues par le conseil général sur les réclamations des communes. Faute par le conseil d'arrondissement de s'y être conformé, le préfet, en conseil de préfecture, établit la répartition d'après lesdites décisions. En ce cas, la somme dont la contribution de la commune déchargée se trouve réduite est répartie, au centime le franc, sur toutes les autres communes de l'arrondissement (art. 46).

235. En dehors de l'attribution qui vient d'être signalée, le conseil d'arrondissement n'exerce aucune autorité; il n'a que des attributions consultatives. Elles se produisent sous forme d'*avis* (art. 41 et 42). Ces avis sont de trois sortes : ceux qui doivent être demandés au conseil par l'administration; ceux qu'elle peut lui demander; ceux que le conseil d'arrondissement peut donner spontanément. Il peut en outre exprimer des *vœux* sur des objets d'intérêt exclusivement local (art. 44). Aux termes de l'article 28 de la loi du 22 juin 1833, les articles 13, 14, 15, 16, 17, 18 et 19 de cette loi relatifs aux envahissements possibles des conseils généraux et qui, pour ces conseils, ont en partie passé dans la loi du 10 août 1871, sont restés applicables dans leur texte primitif aux conseils d'arrondissement. Aussi toute immixtion de leur part, sous quelque forme que ce soit, dans les questions politiques ou même d'administration générale, constitue une violation de la loi frappée de nullité (D. 28 décembre 1872, portant annulation d'une adresse signée par les membres d'un conseil d'arrondissement. *Bull. off. min. int.* 1873, p. 55; deux décrets du 11 août 1879, annulant des vœux des conseils d'arrondissement d'Avignon et des Sables-d'Olonne). Il peut, selon les cas, y avoir lieu à l'application de l'article 258 du Code pénal.

Le conseil d'arrondissement *donne son avis* : 1° sur les changements proposés à la circonscription du territoire de l'arrondissement, des cantons et des communes, et à la désignation de leurs chefs-lieux; 2° sur le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication; 3° sur l'établissement et la suppression ou le changement des foires et marchés [1]; 4° sur les réclamations élevées au sujet de la part contributive des communes respectives dans les travaux intéressant à la fois plusieurs communes et le département; 5° et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis en vertu des lois et règlements, *ou sur lesquels il serait consulté par l'administration* (Loi du 10 mai 1838, art. 41). — Le conseil d'arrondissement *peut donner son avis* : 1° sur les travaux de routes, de navigation et autres objets qui intéressent l'arron-

[1] Abrogé, en ce qui concerne les *marchés d'approvisionnements* ou de menues denrées, depuis l'article 11 de la loi du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux, mais non relativement aux foires et marchés aux bestiaux (D. 13 août 1864; L. 10 août 1871, art. 46 § 24 [n° 183]; avis du conseil d'État et circulaire du ministre de l'agriculture et du commerce du 1er février 1873. *Bull. off. min. int.* 1873, p. 60 [*voir* aussi n° 183 la loi du 16 septembre 1879]).

dissement; 2° sur le classement et la direction des routes départementales qui intéressent l'arrondissement; 3° sur les acquisitions, aliénations, échanges, constructions des édifices et bâtiments destinés à la sous-préfecture, au tribunal de première instance, à la maison d'arrêt ou à d'autres services publics spéciaux à l'arrondissement, ainsi que sur les changements de destination de ces édifices; 4° et généralement sur tous les objets sur lesquels le conseil général est appelé à délibérer, en tant qu'ils intéressent l'arrondissement (art. 42).

Le conseil d'arrondissement peut adresser directement au préfet, par l'intermédiaire de son président, son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche l'arrondissement (art. 44).

§ VIII. — Institutions provinciales étrangères.

236. Division en cinq groupes, au point de vue de leurs institutions provinciales, des divers états de l'Europe et les Etats-Unis d'Amérique.
237. 1er groupe; Etats à institutions provinciales analogues à celles de la France : Alsace-Lorraine.
238. Italie.
239. Espagne.
240. Portugal.
241. Roumanie.
242. 2me groupe; Etats à institutions provinciales comparables, bien que différentes, à celles de la France.
243. Belgique.
244. Hollande.
245. Etats scandinaves.
246. Russie.
247. Turquie.
248. 3e groupe : Etats à institutions provinciales variées.
249. Etats de l'Empire Allemand.
250. Etats de l'Empire Austro-Hongrois.
251. 4e groupe; Etats sans institutions provinciales en raison de leur peu d'étendue : Monténégro. Bulgarie. Suisse, Grèce; Serbie.
252. 5e groupe; Etats longtemps ou toujours éloignés d'institutions provinciales comparables à celles du continent européen.
253. Angleterre.
254. Etats-Unis d'Amérique.

236. Nous ne pouvons donner qu'un aperçu rapide des institutions provinciales des pays étrangers, en ce qui concerne l'Europe et les États-Unis d'Amérique. Il se complétera par celui des communes étrangères (nos 364 à 388). En envisageant ces pays au point de vue de leurs rapports avec le régime départemental de la France, on peut les classer en cinq groupes.

1er groupe : États ayant des institutions provinciales analogues à celles de la France (Alsace-Lorraine, Italie, Espagne, Portugal, Roumanie); — 2e groupe: États dont les institutions provinciales diffèrent davantage de celles de la France, tout en étant facilement comparables avec elles (Belgique, Hollande, États scandinaves, Russie, Turquie) ; — 3e groupe: États à institutions provinciales non uniformes ou même dissemblables dans le même pays (Allemagne ; Autriche-Hongrie) ; — 4e groupe : États sans institutions provinciales et dont le peu d'étendue du pays ne les comporte pas (Monténégro, Bulgarie, Serbie, Suisse, Grèce) ; — 5e groupe : grands États dont l'un, l'Angleterre, a été longtemps, en raison même de sa constitution et de ses traditions, sans représentation provinciale élective, et dont l'autre, les États-Unis d'Amérique, n'a en réalité aucune institution provinciale analogue à celles du continent européen.

237. 1er groupe. — L'Alsace-Lorraine se place naturellement en tête du premier groupe. L'organisation provinciale et communale n'étant pas comprise dans les affaires communes à l'empire Allemand, il en résulte que chaque État peut avoir sa législation locale particulière. Par suite de cette règle, l'Alsace-Lorraine a pu conserver nos lois départementales des 22 juin 1833, 10 mai 1838, et 18 juillet 1866, en un mot la législation départementale française en vigueur au moment du traité de Francfort. Ce point de droit est consacré par la loi d'empire du 24 janvier 1873 [*voir* no 373 *in fine*].

238. Les divisions administratives de l'Italie ressemblent à celles de la France. La province y est administrée par un préfet représentant du pouvoir central, un conseil provincial et une députation provinciale permanente élue par le conseil, mais dont le préfet est membre et président de droit. La province est divisée en arrondissements avec des sous-préfets, mais sans conseils d'arrondissement. Une loi du 20 mars 1865 règle à la fois l'organisation provinciale et l'organisation municipale de l'Italie [no 385].

239. La loi provinciale du 29 août 1882 divise l'Espagne en 49 provinces administrées par un gouverneur civil, représentant du gouvernement, et une députation provinciale élue, mais dont les membres peuvent être réprimandés et mis à l'amende par le gouverneur; une commission provinciale de cinq membres est nommée par le roi sur une liste de quinze membres présentés par la députation provinciale. Ils sont révocables par le roi, touchent un traitement et sont présidés par le gouverneur, ou, à son défaut, par un vice-président désigné par le roi [n° 386].

240. Le royaume de Portugal est divisé en districts comparables aux départements français. Ils sont administrés par un gouverneur civil dont le veto peut atteindre presque toutes les délibérations de la junte du district, par la junte générale élue dont les membres ne sont pas personnellement assujettis à des conditions de dépendance analogue à celles des membres de la députation provinciale espagnole, et une commission exécutive permanente déléguée de la junte. Les organisations provinciale et communale sont réglées par le Code administratif portugais approuvé par la loi du 6 mai 1878 [n° 387].

241. La Roumanie est divisée en districts, arrondissements et communes. Le district correspond à notre département et à la province belge. Il y a dans le district : 1° un conseil général ou de district élu par les mêmes électeurs que les députés; 2° une délégation permanente, élue par le conseil dans son sein; et 3° un préfet dont la situation présente beaucoup d'analogie avec le préfet de France, comme agent du pouvoir central, et administrateur du district ou département.

C'est une loi du 31 mars 1864, qui a réglé l'administration départementale. Elle a été successivement modifiée par les lois des 31 mars 1872, 28 février 1883, 8 mai 1886, et 11-23 mai 1894 [n° 384].

242. 2me groupe. — Nous rappelons que ce groupe comprend les

États dont les institutions provinciales diffèrent de celles de la France, plus que celles d'Alsace-Lorraine et des autres États du premier groupe, tout en restant facilement comparables à celles de la France. Ce sont la Belgique, la Hollande, les États Scandinaves, la Russie et la Turquie.

243. La Belgique est divisée en provinces et la province en arrondissements ayant un commissaire du gouvernement sans conseil électif. Chaque province possède au contraire un gouverneur, un conseil provincial et une députation ou commission permanente de dix membres. Au premier abord, sous ces noms différents, on croirait retrouver le préfet, les conseils généraux et la commission départementale de France. Mais l'analogie n'est qu'apparente, parce que l'administration de la province appartient en réalité, en Belgique, à la députation permanente du conseil provincial belge, dont les membres reçoivent un traitement, et sont présidés par le gouverneur. Elle y constitue une administration collective, réunissant les fonctions d'action et de délibération administratives. C'est elle qui administre, au nom du conseil provincial, sous la réserve, dans de nombreux cas, du droit d'autorisation du pouvoir central. Elle est elle-même investie de ce droit par rapport aux communes, en outre d'un droit de présentation des candidats aux fonctions judiciaires. La députation provinciale belge ressemble donc plus à nos directoires de départements de 1790 et de l'an III, qu'à nos commissions départementales d'aujourd'hui [n° 378].

244. L'organisation provinciale de la Hollande présente, avec d'importantes différences, les plus grands rapports avec le système belge. Les onze provinces ont chacune un commissaire royal, des états provinciaux, et une commission permanente rétribuée de six membres, qui exerce une partie importante de l'action administrative dans la province. L'autre appartient aux états provinciaux eux-mêmes, présidés, comme la commission permanente, par le commissaire royal, investi du droit de suspendre les décisions de la commission et des états provinciaux, que la couronne a le droit d'annuler. Les états provinciaux néerlandais

ne peuvent être dissous, et ils ont le droit d'exercer des poursuites contre les membres de la commission permanente et le commissaire royal [n° 379].

245. Dans les États scandinaves (Suède, 24 provinces ; Norvège, 18 ; Danemarck, 18), les traits essentiels de l'administration provinciale sont : 1° l'absence de commission provinciale, soit délibérante, soit exécutive, et 2° la division des villes, placées en dehors de l'administration provinciale, et des campagnes qui seules y sont comprises. Les conseils provinciaux électifs n'élisent pas leurs bureaux, mais nomment certains fonctionnaires, et ne peuvent être dissous. La province est administrée par le gouverneur nommé par le roi [nos 372, 380, 381].

246. En Russie, des conseils locaux électifs ont été créés comme complément du grand acte d'émancipation des paysans du 3 mars 1861. Une loi des 1er-13 janvier 1864 avait réglé l'administration provinciale, en y organisant des administrations collectives, comme en Belgique et en Hollande : la province ou gouvernement administrée par un conseil provincial composé de députés élus par les conseils de district de la province, pouvant choisir des fonctionnaires; une commission exécutive, appointée, composée de six membres élus par le conseil provincial, pouvant être révoqués par le Sénat et ayant un président nommé par le gouverneur; un gouverneur, entouré de divers fonctionnaires, sans droit d'assistance aux séances de la commission et du conseil, et ne pouvant correspondre avec eux que par écrit, investi du droit de contrôle et d'autorisation. Une loi du 12 juin 1890 est venue renforcer l'intervention du gouvernement dans les institutions représentatives locales de province et de district.

La province russe se divise en districts, et le district, organisé sur les mêmes bases, possède un conseil de district élu par les trois collèges d'électeurs et une commission exécutive, chargée de mettre à exécution les résolutions du conseil.

Les réformes de 1864-1890, toutes d'ordre administratif et social, n'ont apporté aucune modification d'ordre constitution-

nel au régime politique de ce vaste empire. C'est ce qui explique que ce régime provincial nouveau ait laissé subsister les anciens ordres : noblesse, bourgeoisie, clergé, et notamment des assemblées de la noblesse,de province et de district, investies du droit d'élire des maréchaux de la noblesse ayant une part importante d'autorité [n° 370].

247. L'ensemble de la Turquie (d'Europe, d'Asie et d'Afrique) estdivisé en 31 vilayets ou provinces. Chaque vilayet estadministré par un vali, gouverneur général nommé par le sultan, et subdivisé en *sandjaks* ou départements, se subdivisant eux-mêmes en *cazas* ou arrondissements. Les sandjaks ont à leur tête un *mutessarif* ou gouverneur, et les cazas un *caimakan* ou sous-gouverneur. Quelques sandjaks, en raison de leur situation géographique et par des considérations politiques extérieures ou intérieures, sont constitués en *mutessarfaits*, relevant, non d'un vali, mais directement du ministère de l'intérieur de Constantinople. Tous ces fonctionnaires nommés par le sultan sontassistésde conseils administratifs permanents, dans lesquels figurent les représentants des diverses confessions religieuses de l'empire Ottoman.

248. 3me groupe. — Ce groupe comprend l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, à titre d'États dont les institutions provinciales ne sont pas uniformes, et présentent dans les différentes parties dont ils se composent de notables dissemblances.

249. En parlant des institutions départementales de l'Alsace-Lorraine, nous avons expliqué comment elle avait pu conserver à cet égard les lois françaises existantes en 1870 [n° 237], parce que l'administration locale n'estpas classée dans les affaires dites communes à l'empire Allemand. C'est par le même motif qu'entre les États de l'empire Allemand, et même entre les différentes provinces de plusieurs de ces États, l'organisation provinciale varie d'une province à l'autre. Dans le cadre nécessairement restreint, où nous pouvons faire place aux notions de législation comparée, il ne nous est pas possible de nous attacher à ces diversités, et nous devons nous borner à des exemples.

Dans le royaume de Prusse, des lois de 1872, 1875, 1876, 1881, ont apporté une organisation provinciale nouvelle, d'abord appliquée à six provinces orientales de la Prusse, étendue à celle de Hanovre en 1884, de Hesse-Nassau en 1885, de Westphalie en 1886, du Rhin en 1887. Les divisions consacrées par ces lois sont la province, le district, et le cercle, qui n'ont aucun rapport avec nos divisions administratives. Le district représente comme étendue environ trois de nos départements; ce n'est qu'une circonscription, sans diète, ni comité, servant à relier la province et le cercle, que l'on ne peut, sans forcer beaucoup les rapprochements, comparer ni à nos départements ni à nos arrondissements. Les lois du 29 juin 1875 et du 22 mars 1881 ont organisé dans la province et dans le cercle des diètes élues et des comités permanents composés de membres élus par la diète, un directeur de la province et un administrateur du cercle chargés d'exécuter les décisions de la diète et du comité.

A côté de cette organisation provinciale, qui, malgré de notables différences, pourrait être comparée, dans une certaine mesure, aux organes de l'administration départementale française, il y a dans chaque province et dans chaque cercle une représentation distincte et puissante du pouvoir central, par un président supérieur nommé par le roi et assisté de plusieurs fonctionnaires, et par un conseil provincial composé en partie de membres élus par le comité permanent de la diète. De ces deux représentations parallèles des intérêts de la province et des intérêts de l'État, la dernière a la prépondérance [n° 373].

250. Pour l'étude des institutions de l'Autriche-Hongrie, il faut toujours tenir compte de la division de l'empire en deux groupes d'États séparés par la Leitha : la Cisleithanie (Haute et Basse Autriche, Styrie, Tyrol, Bohême, Silésie, Galicie, Bukovine, etc.) et la Transleithanie (Hongrie, Transylvanie, Croatie, Slavonie). La variété de la législation provinciale tient à la diversité même des États qui composent la monarchie.

Il n'y a qu'un petit nombre d'États cisleithans qui possèdent un conseil intermédiaire (conseil de district ou de cercle) entre

la diète locale et l'administration communale. Dans l'empire Austro-Hongrois, le mot « diète » a une tout autre portée qu'en Prusse; la diète locale y est plutôt un parlement qu'une assemblée provinciale; elle fait les lois sur tout ce qui n'est pas réservé au Reichsrath à titre d'affaires communes aux États de la Cisleithanie. La diète locale, son comité permanent, chargé de l'exécution de ses décisions, le gouverneur nommé par l'empereur, chargé de l'exécution des lois et du maintien de l'ordre, sont plutôt des rouages politiques que des rouages administratifs. Il en est autrement des conseils de district ou de cercle que la loi autrichienne du 5 mars 1862 permet aux diètes locales d'instituer, et qui sont élus en vertu d'un droit électoral très particulier, dévolu à des groupes déterminés représentant les intérêts. Ces conseils nomment dans leur sein un comité permanent formant, dans la plupart des États, une administration collective.

En Transleithanie, l'organisation provinciale présente moins de diversité en raison de la prédominance du régime Hongrois. Ces pays sont divisés en comitats, dans lesquels l'administration appartient à une assemblée du comitat, composée, moitié de membres élus, moitié des électeurs les plus imposés (loi du 3 août 1870), et à un comité d'administration créé par la loi VI de 1876, et composé de trois éléments, de 6 fonctionnaires royaux nommés par le roi, de 5 fonctionnaires du comitat choisis par l'assemblée, et de 10 membres élus par elle. Ce comité permanent est une administration collective, émanant partie de l'empereur, partie du conseil représentatif du comitat. Dans le comitat, un gouverneur (*föispán*) est le représentant direct du gouvernement; une importante loi du 8 juillet 1886 a augmenté ses pouvoirs, en codifiant, sauf la loi de 1876, cette partie de la législation hongroise [n° 382].

251. 4e groupe. — Nous classons dans ce groupe des États sans institutions provinciales, le peu d'étendue du pays ne les comportant pas. Il en est ainsi d'une partie des États de l'empire Allemand et de l'empire Austro-Hongrois; mais nous signalons particulièrement à ce titre, en dehors de ces grandes réunions

d'États, le Monténégro, la Bulgarie, la Suisse et la Grèce.

Le caractère propre du département ou de la province est d'être une unité administrative intermédiaire, entre l'État et les communes. Dans les petits États, cette unité intermédiaire n'a ni place, ni utilité, ni raison d'être.

La Confédération Helvétique est formée par l'union des peuples des 22 cantons de la Suisse. Bien qu'unis par un lien fédéral, chaque canton constitue un État distinct, ayant sa constitution et ses pouvoirs constitués, législatif et exécutif. Dans ces conditions il est évident qu'entre le canton lui-même, constituant l'État, et les communes [n° 374], il n'y a pas place pour une organisation départementale ou provinciale. Aussi nul canton suisse n'a de conseils correspondants à nos conseils généraux.

La Grèce est divisée en 16 *nomarchies*, que, ni leur étendue, ni leur organisation ne permettent de comparer à nos départements. Il y a cependant un préfet (νομαρχης), et sous lui un sous-préfet (επαρχος) dans une subdivision nommée l'*éparchie*, avec une sorte de conseil d'arrondissement ne pouvant être, comme il l'est en France, un appendice des conseils généraux, qui n'existent pas plus en Grèce [n° 383] qu'en Suisse.

La Serbie, comme la Bulgarie et le Monténégro, aurait pu être classée dans ce groupe. Des lois de 1888-1890 [n° 375] ont placé une assemblée départementale et un comité permanent, à côté du préfet, dans chacun des 15 départements serbes.

252. 5e groupe. — Dans ce dernier groupe nous plaçons deux grands États, la Grande-Bretagne et les États-Unis d'Amérique, que leurs traditions ont longtemps éloignés, pour l'Angleterre, et éloignent toujours, pour les États-Unis, des institutions provinciales ou départementales du continent Européen.

253. Les trois parties de la Grande-Bretagne : l'Angleterre, l'Écosse, et l'Irlande, malgré les diversités de leur administration locale, se subdivisent en comtés, division territoriale importante, comparable à la province et au département des États du continent. Mais jusqu'à une époque récente il n'existait pas dans

le comté de corps élu constituant une assemblée provinciale. On n'y voyait que de hauts fonctionnaires nommés par le pouvoir central : le shérif, avec des attributions d'une importance sans rapport avec l'élévation de sa position; le lord lieutenant, avec un titre, depuis 1872, surtout honorifique; et les juges de paix. Juges et administrateurs, autrefois les véritables administrateurs du comté, non rétribués, choisis par la couronne parmi les propriétaires fonciers du comté, dans la partie la plus riche de la *gentry*, procédant tantôt seuls, tantôt réunis en assemblée, ces grands juges de paix anglais formaient une des institutions les plus aristocratiques de l'Angleterre, ne ressemblant en rien à nos conseils élus.

La plupart de leurs attributions ont passé aux mains des commissions locales, créées les unes après les autres, après le bureau des gardiens des pauvres. L'administration locale de l'Angleterre avait cessé d'appartenir aux autorités du comté, pour passer en partie aux unions de paroisses, et en partie aux commissions locales rattachées au pouvoir central par le Bureau du gouvernement local composé de ministres et de secrétaires d'État.

Dans ce régime compliqué et confus, l'on ne voyait toujours pas d'assemblées provinciales analogues à celles du continent. Le *Local government Act* de 1888 sur les conseils de comté a réorganisé, pour l'Angleterre et le pays de Galles, et celui du 26 août 1889 pour l'Écosse, les circonscriptions rurales, et doté le *County conseil* de quelques-unes des attributions de nos conseils généraux. Ces conseils sont électifs et leur élection est réglée par un acte additionnel (*County election Act*), dont la première application a soulevé la question de l'éligibilité des femmes, veuves et filles, résolue négativement par l'annulation définitive, le 15 mai 1889, de l'élection de trois dames élues par la ville de Londres [*voir* nos 366 à 368].

254. Aux États-Unis, chaque État, soumis à sa constitution politique propre, se divise comme la Grande-Bretagne en comtés. Mais le comté n'y forme réellement pas une unité administrative intermédiaire entre l'État et le *township*, à tort comparé aux com-

munes du continent européen, et dont nous parlerons en traitant de l'administration municipale [nº 365]. Dans un pays où l'élection populaire est la base de tout pouvoir, le comté n'a aucune représentation élective, pas plus qu'autrefois le comté anglais. Mais, contrairement à l'institution anglaise, le comté américain n'a jamais eu de grands fonctionnaires nommés par le gouvernement. Il n'a jamais eu que des magistrats d'une importance secondaire, nommés par le gouverneur de l'État, pour représenter les intérêts communs des *township* du comté, et spécialement préparer le budget du comté soumis au vote de la législature.

Cette situation est générale, dans les États du Nord, malgré certaines différences d'organisation d'un État à l'autre, et dans les États du Sud, où l'activité passe plus facilement des représentants du *township* à ceux du comté.

SECTION III. — Administration communale.

§ Ier. — La commune, territoire et organisation.

255. Définition et caractères distinctifs de la commune.
256. Des créations de communes.
257. Statistique des communes; suppressions et créations de communes.
258. Réunions, distractions de communes et translations de chef-lieu.
259. Changements de noms de communes.
260. Délimitation de communes.
261. Caractères de la loi municipale du 5 avril 1884.
262. Titre VIIIe sur les syndicats de communes ajouté à cette loi par celle du 22 mars 1890; renvoi.
263. Composition de l'administration municipale.
264. Division de la section en sept paragraphes.

255. La loi du 10 juin 1793 (section 1re, art. 2), s'inspirant de la constitution du 3 septembre 1791 (titre 2, art. 8), a défini la commune de la manière suivante: « Une commune est une réu« nion de citoyens unis par des relations locales ».

La commune présente les trois caractères fondamentaux

déjà signalés dans le département. Elle est à la fois une circonscription administrative, une unité administrative, et une personne civile. Mais elle diffère du département en ce que celui-ci, aussi bien que l'arrondissement, est une création artificielle de la loi, dont l'existence est même relativement récente (1790) ; tandis que la commune, préexistante à la loi, n'a pas été créée, mais seulement reconnue, consacrée et réglementée par la législation moderne.

Cela tient à cette vérité, démontrée par l'histoire, que la commune n'a rien d'artificiel et a sa raison d'être dans les faits, en ce qu'elle forme une association d'individus naturellement unis, par les intérêts communs qui naissent de leur rapprochement sur un même point du territoire.

Ce fait remarquable domine l'histoire et le régime de l'association communale, dans le passé aux diverses époques de sa transformation, comme dans le présent : au XII[e] siècle, au moment de l'émancipation des communes nées du régime municipal romain et surtout des chartes d'affranchissement; au XVII[e] siècle, lorsque l'indépendance communale, après sa lutte heureuse contre le pouvoir féodal, subit l'unité politique imposée par le pouvoir royal; en 1789, dans l'institution des municipalités au sein des villes et des campagnes au moyen d'administrations collectives, et depuis 1800, avec l'organisation nouvelle que la commune a reçue de la loi du 28 pluviôse an VIII sur le modèle de l'administration départementale.

256. Une loi seule peut modifier le territoire du département, de l'arrondissement, et même du canton. En ce qui concerne la commune, des distinctions sont nécessaires, suivant la nature des modifications apportées au territoire communal. Si la modification apportée au territoire d'une ou plusieurs communes a pour objet la création d'une commune nouvelle, l'article 5 de la loi municipale du 5 avril 1884 exige une loi. La législation et la jurisprudence ont subi sur ce point de graves vicissitudes et depuis 1789 cinq systèmes ont été successivement appliqués, avec d'étranges retours de jurisprudence.

D'après la constitution du 3 septembre 1791 (titre 2, art. 8 § 2),

il faut une loi. D'après la loi du 18 juillet 1837 (art. 4), une ordonnance royale suffit au cas d'assentiment des conseils municipaux délibérant avec les plus imposés, et, à défaut de ce consentement, pour les communes n'ayant pas 300 habitants sur l'avis affirmatif du conseil général; dans les autres cas, cette loi de 1837 maintenait la nécessité d'une loi. D'après la loi du 24 juillet 1867 (art. 13), un arrêté préfectoral suffisait en cas d'assentiment des conseils municipaux et d'avis conforme du conseil général; un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique était nécessaire en cas de défaut de consentement des conseils municipaux, et une loi en cas d'avis contraire du conseil général; nous donnons ainsi l'interprétation, suivant nous exacte, que ce texte a reçue pendant six ans de trois circulaires du ministère de l'intérieur (3 août 1867, 8 octobre 1871, et 30 mars 1872).

D'après la loi du 10 août 1871 (art. 46 § 26, et 50), le pouvoir conféré aux préfets par la loi du 24 juillet 1867 (art. 13) était dévolu aux conseils généraux. Telle fut du moins la première interprétation, très naturellement donnée à ces textes, par une première circulaire du ministère de l'intérieur du 8 octobre 1871, en harmonie avec celle du 3 août 1867. Mais une seconde interprétation (Circ. min. int. 30 mars 1872) vint dire que l'article 13 de la loi de 1867 subsistait toujours et que les préfets étaient toujours compétents dans les cas sus-indiqués. Enfin une troisième (Circ. min. int. 13 mars 1873; C. d'Ét. avis 17 octobre 1872) porte que, ni les préfets, ni les conseils généraux, n'avaient reçu des lois de 1867 et 1871 le droit de créer dans aucun cas des communes nouvelles, et que l'article 4 de la loi de 1837 n'avait pas cessé d'exister.

Ces revirements de la jurisprudence et de la loi, s'inspirant tour à tour de déconcentration, de décentralisation, et de centralisation, ne sont que la première partie du commentaire de l'article 5 de la loi du 5 avril 1884, ainsi conçu :

Il ne peut être procédé à l'érection d'une commune nouvelle qu'en vertu d'une loi, après avis du conseil général et le conseil d'État entendu.

257. La seconde partie du commentaire de l'article 5 de la loi de 1884 et de ce retour à l'exigence d'une loi pour toute création de commune nouvelle, se trouve dans la statistique communale de la France et dans son histoire. L'article 7 de la loi du 22 décembre 1789 a participé à l'œuvre de destruction des privilèges de territoires et de villes, comme des privilèges de personnes, accomplie par la grande assemblée. Il porte qu' « il y aura une « municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté « de campagne ». Le résultat de cette disposition fut la création, suivant les uns, de 44,000 communes[1], suivant d'autres de 40,000 ou 41,000[2], et dans tous les cas d'un nombre beaucoup trop considérable de petites communes[3]. De 1805 à 1865, 8,000 communes ont été supprimées. A partir de 1865, les créations de communes nouvelles l'emportent sur les réunions. Il n'y a plus, de 1865 à 1872, que 23 suppressions, et de 1872 à 1881, que 4 seulement. Cependant, sur nos 36,170 communes (dénombrement de 1896), il y en a 31,610 qui ont moins de 1,500 habitants; et sur ces 31,610 communes de moins de 1,500 habitants, il y en a 18,054 de moins de 500 habitants. C'est la catégorie de communes la plus nombreuse; elle n'est pas loin de former à elle seule la moitié des communes de France[4]. Il faut remarquer, en outre, que le nombre des communes françaises de 501 à 1,000 habitants s'élève à 9,951 [*voir* n° 315].

Ainsi, malgré les suppressions accomplies dans notre pays de-

[1] M. Aucoc, *Section de communes*, n° 34 ; Boissy d'Anglas, *Discours préliminaire de la Constitution de l'an III*.

[2] Daunou, Vivien ; MM. Gimel et Hennequin, *Journal de la Société de Statistique de Paris*, 1889, pp. 74 et 128.

[3] Nos *Etudes sur la loi municipale du 5 avril 1884*, pp. 83 à 112, « suppressions et créations de communes ; statistique des petites communes en France et en Italie ; unions de paroisses de l'Angleterre non applicables aux communes de France. »

[4] Voici comment elle se décompose :

Communes de 50 habitants et au-dessous	107
— de 51 à 100 habitants	863
— de 101 à 200 habitants	4.155
— de 201 à 300 —	5.091
— de 301 à 400 —	4.229
— de 401 à 500 —	3.609
	18.054

puis 1805, il est vrai de dire que les petites communes y dominent dans cette proportion énorme de 28,005 communes de moins de 1,000 habitants sur 36,170 (statistique des communes de 1896), c'est-à-dire plus des trois quarts des communes de France.

Les petites communes[1] étant trop nombreuses en France, il ne faudrait pas créer de petites communes nouvelles. Ainsi on a raisonné pendant la première partie de ce siècle; on réunissait les petites communes, et on n'en créait point ou peu. Mais, depuis 1865, on n'a presque plus supprimé de petites communes, et on en a créé de nouvelles. De 1838 à 1848, il y a eu 115 créations de communes, ce qui donne une moyenne de 11 par an. De 1869 à 1879, on compte 182 créations, c'est-à-dire une moyenne de 18 par an. Le rapport du ministère de l'intérieur sur le recensement de 1881, pour la période quinquennale écoulée de 1876 à 1881, constate 45 créations de communes contre 4 suppressions seulement; et parmi ces communes de création nouvelle, beaucoup ont moins de 500 et quelques-unes moins de 100 habitants. Les lois de déconcentration de 1867 et de décentralisation de 1871 [n° 256] ont contribué à ces résultats; les conseils généraux et les préfets ont également cédé aux influences poussant aux créations de communes nouvelles. On a espéré que le pouvoir législatif serait mieux placé pour y résister. Dans tous les cas l'article 5 de la loi du 5 avril 1884, en exigeant une loi pour toute création de commune, consacre cette vérité que les créations de communes dépassent la sphère des intérêts locaux, et engagent au premier chef l'intérêt de l'État par la dissémination des ressources, l'augmentation des charges, et la déperdition de forces qui en résultent.

[1] Le mot « *petites communes* », que nous employons pour nous conformer à l'usage, nécessite une explication. Il est pris dans le sens de communes ayant une population peu nombreuse. Il n'implique pas que ces communes aient un territoire de peu d'étendue. Il arrive fréquemment au contraire que la superficie du territoire communal soit en raison inverse de sa population. On comprend sans peine qu'en pays de montagnes, par exemple, de grandes étendues de sommets ou de pentes dénudées ne puissent nourrir qu'un petit nombre d'habitants.

Il y a lieu de regretter le rejet d'un amendement portant « qu'aucune commune nouvelle ne pourrait être créée à moins qu'elle n'eût au moins 2,000 ou 1,500 habitants, et l'insertion dans l'article 3 § 2 d'une disposition de nature à paralyser les garanties cherchées par l'article 5 dans l'intervention du pouvoir législatif. En obligeant l'administration à soumettre à l'enquête, toute demande de modification au territoire communal et de création de commune formée par le tiers des électeurs inscrits, l'article 3 § 2 développe l'agitation qu'il serait sage d'arrêter au point de départ. En effet, depuis la loi du 5 avril 1884 le pouvoir législatif n'a pas cessé de créer de petites communes. Du dénombrement de la population de 1891 à celui de 1896, il n'y a eu que 3 communes supprimées et 29 communes nouvelles créées. Sur neuf communes créées en 1894, six ont une population inférieure à 500 habitants.

258. L'article 3 de la loi du 5 avril 1884, dont nous venons de critiquer une disposition applicable aux créations de communes, et l'article 6 prescrivent les règles relatives aux réunions, distractions de communes, et translations de chefs-lieux. Il faut y joindre l'article 4, relatif au cas où le projet concerne une section de commune, et les articles 7 et 9 qui déterminent les effets légaux des diverses modifications apportées au territoire communal, tant au point de vue du domaine communal que de la représentation communale. A ce dernier point de vue l'article 9, édictant la dissolution de plein droit du conseil municipal, est excessif, lorsque la modification ne porte que sur une bande du territoire communal.

Nous retrouverons les réunions et distractions de communes comme causes créatrices actuelles de sections de communes.

L'article 6 exige que les transferts de chef-lieu, comme les réunions et suppressions de communes, soient prononcés par décrets rendus en conseil d'État, lorsqu'il n'y a pas accord entre le conseil municipal et la commission syndicale élue conformément à l'article 4, ou lorsque le conseil général se prononce contre le projet. Ces dispositions nous paraissent très judicieuses; l'intervention du conseil d'État est une garantie donnée

aux parties intéressées. Le projet de loi du 27 octobre 1896 (art 1er) en propose cependant la suppression, pour « permettre « d'obtenir une solution plus rapide », en substituant « un décret simple au décret en conseil d'État [1] ».

Toutes les fois qu'il s'agit de transférer le chef-lieu d'une commune, de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrit dans les communes intéressées une enquête sur le projet en lui-même et sur ses conditions. Le préfet devra ordonner cette enquête lorsqu'il aura été saisi d'une demande à cet effet, soit par le conseil municipal de l'une des communes intéressées, soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la section en question. Il pourra aussi l'ordonner d'office. Après cette enquête, les conseils municipaux et les conseils d'arrondissement donnent leur avis, et la proposition est soumise au conseil général. (Loi du 5 avril 1884, *sur l'organisation municipale*, art. 3). — Si le projet concerne une section de commune, un arrêté du préfet décidera la création d'une commission syndicale pour cette section, ou pour la section du chef-lieu, si les représentants de la première sont en majorité dans le conseil municipal, et déterminera le nombre des membres de cette commission. Ils seront élus par les électeurs domiciliés dans la section. La commission nomme son président. Elle donne son avis sur le projet (art. 4). — Les autres modifications à la circonscription territoriale des communes, les suppressions et les réunions de deux ou de plusieurs communes, la désignation des nouveaux chefs-lieux sont réglées de la manière suivante. Si les changements proposés modifient la circonscription du département, d'un arrondissement ou d'un canton, il est statué par une loi, les conseils généraux et le conseil d'État entendus. Dans tous les autres cas, il est statué par un décret rendu en conseil d'État, les conseils généraux entendus. Néanmoins, le conseil général statue définitivement s'il approuve le projet, lorsque les communes ou sections sont situées dans le même canton et que la modification projetée réunit, quant au fond et quant aux conditions de la réalisation, l'adhésion des conseils municipaux et des commissions syndicales intéressés (art. 6). — La commune réunie à une autre commune conserve la propriété des biens qui lui appartenaient. Les habitants de cette commune conservent la jouissance de ceux de ces mêmes biens dont les fruits sont perçus en nature. Il en est de même de la section réunie à une autre commune pour les biens qui lui appartenaient exclusivement. Les édifices et autres immeubles servant à un usage public et situés sur le territoire de la commune ou de la section de commune réunie à une autre commune, ou de la section érigée en commune séparée, deviennent la propriété de la commune à laquelle est faite la réunion ou de la nouvelle commune. Les actes qui prononcent des

[1] Projet de loi *modifiant la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation communale*, présenté par M. Barthou, ministre de l'intérieur (annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des députés du 27 octobre 1896; n° 2060).

distractions de communes en déterminent expressément toutes les autres conditions. En cas de division, la commune ou la section de commune réunie à une autre commune ou érigée en commune séparée reprend la pleine propriété de tous les biens qu'elle avait apportés (art. 7). — Dans tous les cas de réunion ou de fractionnement de communes, les conseils municipaux sont dissous de plein droit. Il est procédé immédiatement à des élections nouvelles (art. 9).

259. Les lois municipales antérieures n'avaient pas édicté les règles à suivre en ce qui concerne le changement de nom des communes. Il y est désormais pourvu par les articles 2 et 8 de la loi de 1884.

Le changement de nom d'une commune est décidé par décret du président de la République sur la demande du conseil municipal, le conseil général consulté et le conseil d'État entendu (L. 5 avril 1884, art. 2). — Les dénominations nouvelles qui résultent, soit d'un changement de chef-lieu, soit de la création d'une commune nouvelle, sont fixées par les autorités compétentes pour prendre ces décisions (art. 8).

260. La question de délimitation du territoire des communes limitrophes est soumise à des principes tous autres, que celle plus fréquemment soulevée de la délimitation des sections de communes. Nous verrons que les difficultés de cette dernière sorte se résolvent en une question de propriété de la compétence de l'autorité judiciaire. S'il s'agit au contraire de reconnaître les limites de communes limitrophes, alors même que cette question se produit à l'occasion ou au cours d'un débat de la compétence de l'autorité judiciaire, ce point constitue une question préjudicielle de la compétence de l'autorité administrative. Il en est ainsi en raison des opérations administratives de délimitation, conséquences du caractère de circonscriptions administratives qui appartient aux communes, et non aux sections de communes. Ce principe est consacré par un important arrêt du conseil d'État du 7 août 1883 (*communes de Clamart (Seine) et de Meudon (Seine-et-Oise)*). Cet arrêt statue sur d'autres points controversés, relativement à la détermination du juge ordinaire et de droit commun du contentieux administratif au premier degré de juridiction ; sur ces autres parties de l'arrêt nous faisons nos réserves [n° 520].

261. Avant 1884 les règles relatives à l'administration municipale se trouvaient éparses : 1° dans les lois d'organisation du 5 mai 1855, du 14 avril 1871, du 7 juillet 1874 sur l'électorat municipal, du 28 mars 1882 sur la nomination des maires et des adjoints, et 2° dans les lois d'attributions du 18 juillet 1837 et du 24 juillet 1867.

Une loi générale organique, remplaçant toutes ces lois municipales diverses, avait été fréquemment promise depuis 1870. Après des vicissitudes diverses, qui ont duré près de dix années, les projets successivement pris et repris ont enfin abouti à la loi *sur l'organisation municipale* du 5 avril 1884, dont nous expliquons en ce moment le titre 1er intitulé *des communes* (art. 1 à 9). A la différence des précédentes, cette loi, comme celle du 10 août 1871 pour l'administration départementale, est à la fois une loi d'organisation et une loi d'attributions. Mais de plus que la loi départementale de 1871, elle embrasse l'ensemble de l'administration communale. Son article 168, avec un grand luxe d'énumération, abroge toutes les lois antérieures traitant de l'administration municipale. La loi du 5 avril 1884 a rendu un grand service au pays, en codifiant ainsi, avec des modifications diverses, la plupart des dispositions législatives relatives aux communes.

Un caractère commun aux lois du 5 avril 1884 et du 10 août 1871 est aussi que ni l'une ni l'autre ne s'applique au département de la Seine et à la ville de Paris (L. 1871, art. 94; L. 1884, art. 168, n° 28). Notre section IV leur est consacrée [nos 389 à 411].

262. La loi du 5 avril 1884 contenait, lorsqu'elle a été promulguée, sept titres et 168 articles (sans compter une disposition transitoire). Une loi du 22 mars 1890 a ajouté à celle de 1884 un titre VIII (art. 169 à 180), intitulé *Des syndicats de communes*. Des propositions mal étudiées avaient été rejetées dans le cours de la discussion de la loi de 1884, qui du reste avait consacré deux sortes de dispositions au règlement des intérêts communs à plusieurs communes. Les unes appliquent aux communes l'institution, déjà consacrée pour les départements [nos 193 et 194], des conférences intercommunales (L. 1884, art. 116 à

118), et les autres forment le titre V (art. 161 à 163) intitulé « des biens et droits indivis entre plusieurs communes ». Du reste le peu d'application, depuis 1890, de l'institution nouvelle des syndicats de communes, semble prouver que les critiques adressées à la loi de 1884, en raison de cette lacune, reposaient en grande partie sur des illusions [1].

263. « Le corps municipal de chaque commune se compose du maire, d'un ou de plusieurs adjoints et du conseil municipal », portait l'article 1er de la loi du 5 mai 1855 sur l'organisation municipale ; et toutes les lois municipales depuis le commencement du IXe siècle s'exprimaient de la même manière. L'article 1er de la loi du 5 avril 1884 a interverti l'ordre des éléments dont se compose l'administration municipale en disant : « Le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, « du maire, et d'un ou plusieurs adjoints ». Il n'en reste pas moins vrai, d'une part, que le maire, restant le président du conseil municipal, conserve la préséance ; et que, d'autre part, malgré l'ordre contraire, préféré pour la première fois par la loi du 5 avril 1884, il est toujours plus logique de traiter de l'action administrative, confiée au maire, avant de parler de la délibération administrative confiée au conseil municipal.

Du reste, la loi de 1884, tout en consacrant d'importantes mesures de décentralisation, conserve, comme les lois de 1833, 1837, 1855 et 1867, les bases du système, contraire à celui des administrations collectives de 1790 et de l'an III, introduit par les articles 12, 13, 14 et 15, formant le paragraphe 3 du titre II de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII [n° 91]. Ils ont séparé, dans la commune, comme dans l'État et le département, l'action, la délibération et la juridiction.

264. Le maire, les adjoints, le conseil municipal feront l'objet des paragraphes 2, 3 et 4 de cette section. Dans un cinquième nous traiterons des intérêts communs à plusieurs communes, des

[1] Nos *Etudes sur la loi municipale du 5 avril 1884*, 3e étude (pp. 83 à 112).

conférences intercommunales, et des syndicats de communes. Nous en ajouterons un sixième consacré aux commissaires de police, que les mêmes articles cités de la loi de l'an VIII et ceux de la loi de 1884 rattachent à l'organisation des corps municipaux. Enfin dans un septième et dernier paragraphe nous présenterons, comme nous l'avons fait pour les institutions provinciales, un aperçu des législations communales étrangères.

§ II.— Maires.

265. Importance et difficulté de la question de nomination des maires.
266. Exposé de douze systèmes successivement appliqués ou proposés.
267. Loi du 5 avril 1884; articles 73 § 1 et 76 à 79 relatifs à l'élection des maires et adjoints par le conseil municipal.
268. Durée et gratuité des fonctions municipales.
269. Révocation et suspension des maires et adjoints.
270. Conditions d'éligibilité des maires et adjoints.
271. Attributions non administratives des maires.
272. Dualité des fonctions administratives des maires, au point de vue de leur caractère légal, d'après les lois municipales du 14 décembre 1789 à celle de 1884.
273. Division tripartite des attributions administratives du maire d'après la loi municipale du 5 avril 1884.
274. Du maire considéré comme chef de l'association communale.
275. Du maire considéré comme représentant de l'administration centrale.
276. Attributions mixtes du maire, dérivant du pouvoir central et de l'autorité municipale, en matière de police.
277. Attributs de la police municipale; L. 1884, art. 97.
278. Autre attribut.
279. Exceptions, dans la ville de Lyon, au droit commun de l'organisation municipale, et, dans cette ville et les autres communes de l'agglomération lyonnaise, aux attributions de police des maires.
280. Exception relative à la police dans les villes dont la population excède 40,000 âmes.
281. Dérogation, en ce qui concerne les services de police, dans toutes les communes, aux attributions de nomination et révocation des employés municipaux.
282. Attribution, dévolue en principe au maire, de nomination et révocation de tous emplois municipaux.
283. Autre dérogation à cette attribution, en matière de police rurale, relativement aux gardes champêtres.
284. Police rurale; Code rural de 1791; bans de vendanges et autres; art. 475 n° 1 C. P.
285. Loi du 9 juillet 1883; art. 13 relatif aux bans de vendanges.

286. Loi du 9 juillet 1883; art. 7 relatif à l'usage du troupeau en commun.
287. Police rurale (suite); glanage, râtelage et grappillage.
288. Projet de Code rural de 1868, repris par le gouvernement en 1876 et 1880: sept lois faisant partie du Code rural votées en 1881 et 1889.
289. Des divers actes des maires, et principalement de leurs actes d'autorité.
290. Arrêtés municipaux individuels et spéciaux.
291. Arrêtés municipaux réglementaires.
292. Règlements permanents et règlements temporaires.
293. Arrêtés portant publication des anciens règlements.
294. Publication, notification, transcription et libre communication des arrêtés municipaux.
295. Autorité considérable du maire en France.
296. Importance particulière de ses règlements de police.
297. Actes des maires accomplis par les préfets en leur lieu et place.
298. Arrêtés municipaux individuels et actes de gestion communale accomplis par les préfets (art. 85 et 136 n° 20).
299. Application spéciale du principe de l'article 85 à la police des sépultures (art. 93).
300. Application de l'article 85 en matière de voirie municipale (art. 98 § 4).
301. Ordonnancement d'office par le préfet des dépenses communales aux lieu et place du maire (art. 152).
302. Droit du préfet de faire des règlements municipaux aux lieu et place du maire (art. 99).
303. Trois règles principales applicables aux règlements municipaux faits par les préfets en vertu de l'article 99.
304. Précédents historiques et véritables origines de l'article 99.
305. Portée juridique de cette importante disposition.

265. La nomination des maires a soulevé une des questions législatives les plus importantes et les plus difficiles du droit administratif. Sa gravité est manifeste, puisqu'il s'agissait de décider comment seraient nommés les administrateurs des 36,170 communes de France. Le principe électif était, sur ce point, en lutte avec le principe contraire de la nomination directe par le pouvoir exécutif; et la difficulté réelle du problème, au point de vue exclusivement administratif, tient à la nature complexe des attributions administratives dévolues au maire par notre législation, non seulement par nos lois actuelles et celles de l'an VIII, mais aussi par celles de 1789.

Le maire est à la fois, d'une part, *magistrat municipal et chef de l'association communale*, ce qui justifie l'élection du maire, et, d'autre part, *le représentant et l'agent du gouvernement*, ce qui

autorisait le pouvoir exécutif à revendiquer le droit de le choisir. Aussi comprend-on sans peine : que la législation ait souvent varié jusqu'à ce jour ; que l'application du suffrage universel en cette matière ait augmenté la difficulté au lieu de la simplifier ; qu'elle se soit accrue du contre-coup des révolutions politiques, qui ne pouvaient rester sans influence sur une question de cette nature ; que des esprits sages aient cherché à combiner les deux idées en lutte ; et qu'enfin on puisse compter jusqu'à douze systèmes, qui tous se sont produits dans les discussions des assemblées législatives, et dont la plupart ont été à leur heure sanctionnés par la loi.

266. Nous allons présenter le tableau résumé de chacun des douze systèmes proposés ou appliqués relativement à la nomination des maires.

1° Nomination directe par le pouvoir exécutif, sans obligation légale de choisir le maire dans le conseil municipal (Loi du 28 pluviôse de l'an VIII, art. 18 et 20, en vigueur jusqu'en 1831 ; Constitution du 14 janvier 1852, art. 57 ; Loi du 5 mai 1855, art. 2 ; Loi du 20 janvier 1874). Un commentaire spécial et d'une grande énergie avait été donné de cette loi du 20 janvier 1874 dans une circulaire adressée aux préfets le 23 janvier 1874 pour son exécution (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1874, p. 32).

2° Nomination par le pouvoir exécutif, avec obligation de choisir le maire dans le sein du conseil municipal (L. 20 mars 1831, art. 3, s'appliquant à des conseils municipaux issus du suffrage restreint ; Loi du 22 juillet 1870, art. 1er, s'appliquant à des conseils municipaux issus du suffrage universel et exigeant qu'avant la nomination du maire il fût pourvu à toutes les vacances existant dans le conseil municipal). En outre et en fait, pendant une portion de la période d'application du système précédent, de 1863 à 1870, les statistiques officielles constatent que les maires et adjoints étaient membres des conseils municipaux, sauf 692 sur 36,468 maires, et 578 sur 38,266 adjoints).

3° Nomination par le pouvoir exécutif, sur une liste de présentation de candidats dressée par le conseil municipal (Édit de

Louis XV de mai 1765, article 5 ainsi conçu : « Le maire sera « nommé dans les villes et bourgs par le roi, sur une liste de « trois candidats désignés *par les notables* »).

4° Élection du maire par les habitants.

Ce système absolu a été proposé, mais il n'a jamais pénétré dans la loi depuis l'an VIII, pas plus avec le suffrage restreint qu'avec le suffrage universel, pas plus en république qu'en monarchie. Ce serait une erreur d'invoquer à l'appui, soit l'exemple des communes du moyen âge, dans lesquelles le maire, investi de fonctions exclusivement municipales, était élu par les *notables* habitants; soit la loi du 14 décembre 1789, qui faisait concourir tous les *citoyens actifs* à l'élection du maire, comme des autres officiers municipaux et des notables formant ensemble le *conseil général de la commune*, dont le maire n'était que le président, sans posséder à lui seul, comme depuis l'an VIII, l'action administrative ; soit enfin, par le même motif, et, de plus, en raison du vice inhérent au transport de la commune au canton, la Constitution directoriale de l'an III, qui faisait nommer par les assemblées primaires (art. 27, 180 et 181) le président de l'*administration municipale du canton et les agents municipaux*.

5° Élection du maire par le conseil municipal et parmi ses membres dans toutes les communes de France.

Au lieu d'être l'élection directe du maire, ce système offre une application de l'élection à deux degrés, avec ses avantages et ses inconvénients. Il ne tient pas compte de la dualité des fonctions municipales; mais la forme politique du gouvernement ne saurait être sans influence sur son adoption. Il n'avait pas pris place d'une manière générale dans la loi française, avant les lois du 28 mars 1882 et du 5 avril 1884, mais il s'en était fallu de peu qu'il n'y fût introduit dès 1871. Au cours de la discussion de la loi du 14 avril 1871, dans la séance du 8 avril, l'Assemblée nationale l'avait adopté par une majorité de 285 votants contre 275. Certaines déclarations [1] du chef du pouvoir exécutif détermi-

[1] Voici les paroles prononcées par M. Thiers, chef du pouvoir exécutif, à la tribune de l'Assemblée nationale dans la séance du 8 avril 1871, au cours de ce grave incident législatif : « Comment ! vous nous demandez, et vous

nèrent l'assemblée à revenir sur sa décision par l'adoption d'un amendement qui l'a modifiée, en indiquant que la réserve n'était admise qu'en raison des circonstances, non à titre définitif, mais *provisoirement*. C'est ce système que la loi du 28 mars 1882, avant-coureur sur ce point de celle du 5 avril 1884, a consacré.

6° Nomination des maires par le pouvoir exécutif, dans le sein du conseil municipal, dans les villes ayant 6,000 âmes de population et dans les chefs-lieux de département ou d'arrondissement quelle que soit leur population; élection par le conseil municipal dans les autres; dans les deux cas, avec choix du maire parmi les conseillers municipaux (Loi du 3 juillet 1848, art. 10). C'était aussi la disposition du projet de la commission de 1871, rejetée par la majorité de l'assemblée, dans sa séance du 8 avril.

7° Nomination par le pouvoir exécutif dans les villes de plus de 20,000 âmes et dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement quelle qu'en soit la population; élection par le conseil municipal dans les autres communes; avec choix du maire, dans les deux cas, parmi les conseillers municipaux. C'est le système qui avait été consacré par la loi du 14 avril 1871, art. 9, dans les circonstances qui viennent d'être rappelées. L'idée et sa réalisation sont presque identiques dans cette hypothèse et dans celle qui précède; il s'agit également de la distinction des communes en deux catégories; de l'application du principe électif dans les plus nombreuses, et du principe opposé dans les plus

« êtes sincères, j'en suis bien convaincu, vous nous demandez de maintenir l'ordre et vous nous en ôtez les moyens... J'ai trop à cœur l'intérêt « de mon pays et l'accomplissement de la mission accablante dont vous « m'avez chargé, pour hésiter à déclarer nettement que, si l'article que « vous venez de voter n'était pas amendé, je ne pourrais pas conserver le « fardeau du pouvoir ».

Deux ans plus tard, en avril 1873, un ministre de l'intérieur du même président de la République préparait même un projet de loi, que sa retraite, bientôt suivie le 24 mai de la démission du président, empêcha seule de déposer sur la tribune de l'Assemblée, et qui proposait de rendre le droit de nomination des maires au pouvoir exécutif dans toutes les communes de France, sous la seule condition de les prendre dans le conseil municipal, c'est-à-dire le retour au 2me système ci-dessus exposé, que consacrait la loi du 22 juillet 1870; et l'année suivante la loi du 20 janvier 1874 votée par la même assemblée, sous le gouvernement qui a suivi, a même rétabli le 1er système ci-dessus et n'a été modifiée qu'en 1876.

importantes. Au point de vue de la statistique, il convient de dire qu'il y avait en France 362 villes chefs-lieux de département et d'arrondissement; mais en dehors d'elles, il n'y avait que les deux seules villes de Roubaix et de Tourcoing qui eussent en 1871 une population supérieure à 20,000 habitants.

8° Nomination des maires par le pouvoir exécutif dans les communes chefs-lieux de département, d'arrondissement *et de canton;* élection par le conseil municipal dans les autres; avec obligation, dans les deux cas, de choisir le maire parmi les conseillers municipaux. C'est, avec l'extension du droit de nomination du gouvernement aux communes chefs-lieux de canton, la même idée de distinction des communes en deux catégories, qui a inspiré les deux systèmes précédents; c'était la règle consacrée par la loi du 12 août 1876.

9° Élection du maire par le conseil municipal, avec adjonction des plus fort imposés dans toutes les communes où cette adjonction était exigée par la loi, pour le vote des emprunts et de certains impôts; nomination par le gouvernement dans toutes les autres communes; toujours parmi les membres du conseil, dans les deux cas. C'est le système qui avait été admis par la commission de décentralisation, en mai 1873, pour être soumis à l'assemblée dans les projets de modification aux lois municipales. Il avait pour objet, à côté de la prédominance du principe électif en cette matière, d'assurer à la propriété, qui peut être exclue du conseil municipal par le suffrage universel, une certaine influence sur l'élection du maire.

10° Élection par le conseil municipal avec institution par le pouvoir exécutif. Ce système a été proposé, mais n'a jamais été admis par la loi, ainsi que les suivants.

11° Élection par le conseil municipal d'un président, autre que le maire qui serait nommé par le pouvoir exécutif.

12° Division des attributions actuelles du maire entre un représentant des intérêts locaux élu par les électeurs ou le conseil municipal, et un représentant de l'autorité centrale nommé par le pouvoir exécutif.

Cette idée fort grave, de la division des fonctions municipales,

telles qu'elles existent depuis 1789, semble, dans des termes moins absolus, avoir inspiré le rapport de la commission de l'Assemblée nationale en 1871, où il est dit: « Cette distinction (des « communes) n'a été admise qu'à titre provisoire, et avec l'es- « poir qu'une loi nouvelle, *en remaniant les attributions*, per- « mettra d'appliquer sans distinction l'élection du maire à tou- « tes les communes ». L'article 18 de la loi du 14 avril 1871, et d'importants amendements signalés dans les rapports présentés au Sénat et à la Chambre des députés sur la loi du 12 août 1876, se sont aussi placés dans cet ordre d'idées du dédoublement des fonctions des maires.

Ce tableau des divers systèmes produits sur la question de la nomination des maires est le commentaire historique, général et nécessaire, tant de la loi qui la résout en ce moment, que de toutes les solutions qui lui ont été données.

267. La loi du 5 avril 1884, avait le choix entre ces douze systèmes, à moins qu'il ne plût au législateur en imaginer un nouveau. Il était facile de prévoir, après le précédent parlementaire du 8 avril 1871, et surtout le vote de la loi du 28 mars 1882, qu'elle consacrerait le cinquième des systèmes ci-dessus exposés. En effet les articles 73 § 1 et 76 disposent que le maire et les adjoints sont élus par le conseil municipal dans toutes les communes de France. Nous n'hésitons pas à voir dans ces dispositions la mesure de décentralisation administrative la plus considérable qui existe, non seulement dans la législation française, mais aussi dans aucune autre législation communale. Deux points d'une importance capitale sont en effet à constater; c'est, d'une part, que la loi française concentre dans la main unique du maire toute l'autorité municipale active, que nous verrons répartie entre des mains diverses et parfois très nombreuses dans les législations étrangères; et, d'autre part, que le maire en France est à la fois le chef de l'association communale et le représentant du gouvernement dans la commune. Dans les 36,170 communes de France le représentant du gouvernement, concentrant dans sa main toute l'autorité municipale, même dans ses parties

afférentes aux intérêts généraux du pays, émane entièrement désormais du principe électif. Nous ne pensons pas qu'il soit possible de pousser plus loin la décentralisation administrative.

Il y a dans chaque commune un maire et un ou plusieurs adjoints élus parmi les membres du conseil municipal (L. 5 avril 1884 *sur l'organisation municipale* (art. 73 § 1). — Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu (art. 76). — La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal. Pour toute élection du maire ou des adjoints, les membres du conseil municipal sont convoqués dans les formes et délais prévus par l'article 48; la convocation contiendra la mention spéciale de l'élection à laquelle il devra être procédé. Avant cette convocation, il sera procédé aux élections qui pourraient être nécessaires pour compléter le conseil municipal. Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, le conseil municipal procédera néanmoins à l'élection du maire et des adjoints, à moins qu'il ne soit réduit aux trois quarts de ses membres. En ce cas, il y aura lieu de recourir à de nouvelles élections complémentaires. Il y sera procédé dans le délai d'un mois, à dater de la dernière vacance (art. 77). — Les nominations sont rendues publiques dans les vingt-quatre heures de leur date, par voie d'affiche à la porte de la mairie. Elles sont, dans le même délai, notifiées au sous-préfet (art. 78). — L'élection du maire et des adjoints peut être arguée de nullité dans les conditions, formes et délais prescrits pour les élections du conseil municipal. Le délai de cinq jours court à partir de vingt-quatre heures après l'élection. Lorsque l'élection est annulée ou que, pour toute autre cause, le maire ou les adjoints ont cessé leurs fonctions, le conseil, s'il est au complet, est convoqué pour procéder au remplacement dans le délai de la quinzaine (art. 79).

268. La durée *maxima* des fonctions de maire et d'adjoint est de quatre ans, comme celle du conseil municipal qui les élit. Les fonctions des uns et des autres sont gratuites; l'article 74 de la loi de 1884 s'en explique expressément, comme les lois antérieures du 5 mai 1855 (art. 1 § 2) et du 14 avril 1871 (art. 19). Cette dernière loi avait certainement pour but d'atteindre certaines violations de la loi précédente, qui n'ont pas cessé, dans la première commune de France, de se produire avec éclat.

Les maires et adjoints sont nommés pour la même durée que le conseil municipal. Ils continuent l'exercice de leurs fonctions, sauf les dispositions des articles 80, 86, 87 de la présente loi, jusqu'à l'installation de

leurs successeurs. Toutefois, en cas de renouvellement intégral, les fonctions de maire et d'adjoint sont, à partir de l'installation du nouveau conseil jusqu'à l'élection du maire, exercées par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau (L. 5 avril 1884, art. 81). — Les fonctions de maire, adjoints, conseillers municipaux, sont gratuites. Elles donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités aux maires pour frais de représentation (art. 74).

269. Comme dans la législation antérieure à 1882, les maires et adjoints peuvent être révoqués par décret, et suspendus par arrêté préfectoral qui cesse d'avoir son effet, s'il n'est, dans le délai d'un mois, porté à trois mois par le ministre de l'intérieur. Les maires et adjoints ne sont pas rééligibles pendant une année à partir du décret qui a prononcé leur révocation. La loi du 5 mai 1884 (art. 86) a emprunté ces dispositions à la loi du 5 mai 1855 (art. 2) et à celle du 14 avril 1871 (art. 9). Cette disposition de l'article 86 de la loi municipale du 5 avril 1884 est certainement plus en harmonie avec les lois de 1855 et de 1871, qu'avec l'élection du maire par les conseils municipaux. Il est en effet plus rationnel que le même pouvoir soit investi du droit de nommer et de révoquer. Mais en raison des graves considérations relevées plus haut, le maire élu peut être révoqué par décret, et devient alors de plein droit inéligible pendant un an.

Les maires et adjoints peuvent être suspendus par arrêté du préfet pour un temps qui n'excédera pas un mois et qui peut être porté à trois mois par le ministre de l'intérieur. Ils ne peuvent être révoqués que par décret du président de la République. La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint pendant une année à dater du décret de révocation, à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux. Dans les colonies régies par la présente loi, la suspension peut être prononcée par arrêté du gouverneur pour une durée de trois mois. Cette durée ne peut être prolongée par le ministre. Le gouverneur rend compte immédiatement de sa décision au ministre des colonies (L. 5 avril 1884, art. 86).

270. Les conditions d'éligibilité aux fonctions de maire et d'adjoints sont de deux sortes : 1° être conseiller municipal et par suite remplir les conditions d'éligibilité exigées des conseillers

municipaux; et 2° n'être pas dans un des cas d'incapacité prévus par l'article 80, ainsi conçu:

Ne peuvent être maires ou adjoints ni en exercer même temporairement les fonctions: les agents et employés des administrations financières, les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers et les percepteurs; les agents des forêts, ceux des postes et télégraphes, ainsi que les gardes des établissements publics et des particuliers. Les agents salariés du maire ne peuvent être adjoints.

271. Les attributions du maire sont très diverses. Il est officier de l'état civil, officier de police judiciaire; il a été officier du ministère public près le tribunal de simple police dans certaines communes; à ces divers titres, la loi l'a placé sous la surveillance du ministère public et il appartient à l'ordre judiciaire. Nous ne devons le considérer ici que comme administrateur de la commune; nous dirons, dans le chapitre consacré aux tribunaux administratifs, qu'il fonctionne aussi, dans certains cas très rares, comme juge investi d'attributions contentieuses [nos 730 et 731].

272. Les attributions purement administratives du maire, jusqu'en 1884, en vertu de la loi du 18 juillet 1837 sur l'organisation municipale, se divisaient en deux catégories qui subsistent toujours. Il exerce les unes en qualité d'agent et de représentant de l'administration centrale, et les autres comme chef de l'association communale. La réunion de ces deux qualités dans la personne du maire forme le trait caractéristique de la commune moderne, et la différencie complètement de la commune du moyen âge; elle concilie la protection des intérêts locaux avec le besoin social de l'unité administrative. Les municipalités créées par l'Assemblée constituante étaient investies de ce double caractère par l'article 49 de la loi du 14 décembre 1789 ainsi conçu: « Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir: les unes, propres au pouvoir municipal; les autres, propres à l'administration générale de l'État et déléguées par elle aux municipalités ».

La loi du 28 pluviôse de l'an VIII, en donnant au maire seul l'action administrative, collectivement exercée dans la législation de 1790 par le bureau municipal, a conservé au maire cette

double qualité; et en plaçant la nomination du maire dans les attributions du pouvoir exécutif, elle avait donné plus de réalité à son caractère d'agent et de représentant du gouvernement.

La loi du 18 juillet 1837 a maintenu dans son article 14 le principe de l'unité d'action de l'an VIII, en disant « le maire est chargé « seul de l'administration », et dans ses articles 9 et 10 le principe de la dualité des fonctions municipales consacré en 1789.

En raison de ces deux ordres de fonctions que l'Assemblée constituante a voulu donner aux administrations collectives des communes, et que la loi de l'an VIII et les lois ultérieures ont, jusqu'à ce jour, conservés au maire, en les jugeant inséparables, les attributions administratives du maire se divisaient, jusqu'en 1884, en deux grandes classes. Il exerce les unes en qualité de *représentant de l'administration centrale;* il exerce les autres en qualité de *chef de l'association communale.* Ces dernières se subdivisaient elles-mêmes en deux catégories, selon que le maire agissait comme magistrat municipal ou comme représentant la personnalité civile de la commune.

273. La loi du 5 avril 1884 a substitué à cette division en deux parties des attributions administratives du maire, une division tripartite. Elle ne fait du reste qu'accentuer la subdivision déjà existante, et que nous venons de signaler, de la seconde partie des attributions administratives du maire. Le maire possède toujours, comme d'après les lois antérieures, des attributions propres au pouvoir central et des attributions propres à l'autorité municipale. Mais le législateur de 1884 a admis, non sans raison, que les attributions de police du maire, dont il est investi comme magistrat municipal, constituent une troisième catégorie d'attributions, présentant un caractère mixte, en ce sens que le maire, en les exerçant, puise à l'une et à l'autre des deux sources d'où son autorité découle [1].

[1] Voici les termes d'un des rapports présentés à la Chambre des députés: « Pour accomplir cette mission le maire est investi d'un véritable pouvoir « public; l'observation de ses arrêtés est garantie par des sanctions pénales. « Ici le maire est tout à la fois, sans qu'on puisse distinguer, le mandataire

274. Le maire, en tant que *chef de l'association communale*, exerce ses attributions « sous le contrôle du conseil municipal et « sous la *surveillance* de l'administration supérieure », et non sous son autorité. Dans cet ordre d'attributions, l'initiative n'appartient ni au préfet ni au ministre, mais au maire chef de la commune. Seul il a le droit d'agir; il administre *jure proprio*. Ses actes sont seulement soumis à la surveillance de l'administration supérieure. Elle a le droit de les annuler, sans pouvoir ni les modifier, ni les accomplir à sa place, parce qu'ils ont leur source dans l'autorité municipale, et non dans une délégation du pouvoir exécutif.

C'est surtout à ce titre que le maire préside le conseil municipal, avec voix délibérative et prépondérante en cas de partage. Il préside au même titre toutes les commissions nommées dans le sein du conseil municipal.

A ce titre encore, le maire est le représentant de la personnalité civile de la commune au point de vue de l'action, et accomplit tous les actes de gestion et de conservation qui touchent aux intérêts pécuniaires de l'association. Il est le mandataire de la commune, propriétaire, créancière ou débitrice.

Dans l'étude des diverses parties de l'administration communale, nous suivrons l'application de ce principe, en ce qui concerne le droit de poursuite appartenant, suivant nous, au maire seul dans les expropriations pour cause d'utilité publique communale, en matière d'actions communales, de dons et legs faits aux communes, etc.

C'est le conseil municipal qui décide dans la sphère de la délibération, et c'est le maire, sous le contrôle du conseil et sous la surveillance de l'autorité supérieure, qui réalise, dans la sphère de l'action, tous les actes de la vie civile de la commune. Les

« de la commune et le délégué de la nation ». — « Si l'on peut en effet distinguer théoriquement la police municipale de la police générale et déterminer les matières qui appartiennent à l'une ou à l'autre, dans la « pratique elles sont presque toujours confondues. Presque toujours les « fonctions de police sont exercées par les mêmes agents, procédant de la « même façon, dans les mêmes circonscriptions... » (Rapport de M. de Marcère, pp. 35 et 36. — *La nouvelle loi municipale*, extrait du *Journal officiel*, page 8.)

règles spéciales à chacun d'eux seront exposées dans la troisième partie de cet ouvrage.

En cette matière, et c'est là une règle générale pour tous les actes de la vie civile des communes, le maire est lié par la délibération du conseil municipal dans les conditions déterminées par la loi [nos 333 à 344]. Dans cette sphère d'attributions, le maire n'est que l'exécuteur des résolutions de ce conseil.

Le maire est chargé, sous le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'administration supérieure : 1° de conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits; 2° de gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale; 3° de préparer et proposer le budget et ordonnancer les dépenses ; 4° de diriger les travaux communaux ; 5° de pourvoir aux mesures relatives à la voirie municipale ; 6° de souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements et par les articles 68 et 69 de la présente loi; 7° de passer dans les mêmes formes les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi; 8° de représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant; 9° de prendre, de concert avec les propriétaires ou les détenteurs du droit de chasse dans les buissons, bois et forêts, toutes les mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles désignés dans l'arrêté du préfet pris en vertu de l'article 9 de la loi du 3 mai 1844; de faire, pendant le temps de neige, à défaut des détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, détourner les loups et sangliers remis sur le territoire; de requérir, à l'effet de les détruire, les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux; de surveiller et d'assurer l'exécution des mesures ci-dessus et d'en dresser procès-verbal; 10° et, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal (L. 5 avril 1884, art. 90). — Le maire, et, à défaut, celui qui le remplace, préside le conseil municipal. Dans les séances où les comptes d'administration du maire sont débattus, le conseil municipal élit son président. Dans ce cas, le maire peut, même quand il ne serait plus en fonction, assister à la discussion; mais il doit se retirer au moment du vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet (art. 52).

275. Comme *agent* et *représentant de l'administration centrale*, le maire est entièrement subordonné à son autorité ; il en reçoit des ordres et doit les exécuter ou se démettre. « Le maire, porte « l'article 9 de la loi du 5 avril 1884, est chargé, sous l'*autorité* « de l'administration supérieure : 1° de la publication et de l'exé-

« cution des lois et règlements ; 2° de l'exécution des mesures de « sûreté générale ; 3° des fonctions spéciales qui lui sont attri- « buées par les lois ».

Ces attributions spéciales, auxquelles se réfère ce dernier paragraphe, sont très variées : elles touchent aux impôts, aux élections, aux intérêts de l'ordre, à l'exercice du culte, au recrutement de l'armée, à la réquisition de la force publique, etc.

276. L'article 91 de la loi municipale est relatif aux attributions mixtes, dont le législateur de 1884 a composé la troisième catégorie d'attributions du maire, dérivant à la fois du pouvoir central et de l'autorité municipale. Nous avons déjà dit qu'il s'agit des attributions de police du maire, police municipale, dont l'article 90 § 5 a eu le tort de séparer la voirie municipale, et la police rurale.

Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs (L. 5 avril 1884 *sur l'organisation municipale*, art. 91).

277. L'article 97 de la loi du 5 avril 1884, une des dispositions les plus pratiques et les plus importantes (n° 296) de toute notre législation nationale, donne à la fois une définition de la police municipale et une énumération de ses principaux attributs. Sous ce dernier rapport il remplace l'article 3 du titre XI de la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire resté en vigueur jusqu'à la loi du 5 avril 1884.

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : 1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places, et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition et la réparation des édifices menaçant l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ; 2° le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants, et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; 3° le maintien du bon

ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics; 4° le mode de transport des personnes décédées, les inhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort; 5° l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente; 6° le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure; 7° le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés; 8° le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces. (L. 5 avril 1884, art. 97).

278. Il faut joindre à ce texte, qui présente le tableau d'ensemble des fonctions de police municipale du maire, quelques autres dispositions législatives, et notamment l'article 30 du titre Ier de la loi des 19-22 juillet 1791, conférant au maire le droit de taxer le pain et la viande de boucherie, disposition législative qui n'est plus usitée que dans un petit nombre de communes. Elle est condamnée à disparaître par les principes économiques; mais le décret réglementaire du 22 juin 1863, sur la liberté de la boulangerie, n'a pu ni voulu l'abroger (C. cass. 21 et 29 novembre 1867; 29 mai 1868) et la loi du 5 avril 1884 (art. 168) l'a laissé subsister.

La taxe des subsistances ne pourra, provisoirement, avoir lieu dans aucune ville ou commune du royaume que sur le pain et la viande de boucherie, sans qu'il soit permis, en aucun cas, de l'étendre sur le vin, sur le blé, les autres grains, ni autres espèces de denrées (Loi des 19-22 juillet 1791, *relative à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle*, titre Ier, art. 30).

279. L'organisation municipale de Paris [nos 389 à 411] avait été étendue à celle de Lyon par une loi du 4 avril 1873 qui en avait supprimé la mairie centrale et donné au préfet du Rhône les attributions de maire de Lyon. Une loi du 21 avril 1881 avait prononcé

l'abrogation des articles 1, 3, 6 et 7 de cette loi, et fait application à la ville de Lyon du régime municipal des autres communes de France. Certaines règles spéciales maintenaient les attributions de la police de sûreté entre les mains du préfet du Rhône, et la division de la ville en six arrondissements municipaux pour la tenue des actes de l'état civil, avec délégation spéciale à six adjoints, sur les douze adjoints donnés au maire unique de la ville de Lyon. Un décret portant règlement d'administration publique du 11 juin 1881, en exécution des articles 3 et 5 de cette loi, avait déterminé les attributions de police du maire et les attributions des adjoints délégués aux arrondissements municipaux.

La loi du 5 avril 1884 a conservé cette division de la ville de Lyon en six arrondissements municipaux (art. 73), avec un conseil municipal de 54 membres (art. 10) et 17 adjoints (art. 73 § 2), dont 12 délégués aux arrondissements municipaux (art. 73 § 3).

En outre de ces dérogations au droit commun de l'organisation communale relatives à la ville de Lyon, l'article 104 de la loi de 1884 déroge au droit commun des attributions des maires. Cet article, dans cette ville et les autres communes de l'agglomération lyonnaise réorganisée, maintient entre les mains du préfet du Rhône les attributions du préfet de police à Paris dans les communes suburbaines de la Seine. Cependant l'article 105 apporte à cette règle une réserve importante au point de vue des pouvoirs de police municipale dont les maires des communes de l'agglomération lyonnaise restent investis.

... Le nombre des adjoints ne peut dépasser douze, sauf en ce qui concerne la ville de Lyon, où le nombre des adjoints sera porté à dix-sept. La ville de Lyon continue à être divisée en six arrondissements municipaux. Le maire délègue spécialement deux de ses adjoints dans chacun de ces arrondissements. Ils sont chargés de la tenue des registres de l'état civil et d'autres attributions déterminées par le règlement d'administration publique du 11 juin 1881, rendu en exécution de la loi du 21 avril 1881 (L. 5 avril 1884, art. 73 § 2 *in fine* et § 3). — Le préfet du Rhône exerce dans les communes de Lyon, Caluire et Cuire, Oullins, Sainte-Foy, Saint-Rambert, Villeurbanne, Vaux-en-Velin, Bron, Venissieux et Pierre-Bénite, du département du Rhône, et dans celle de Sathonay, du département de l'Ain, les mêmes attributions que celles qu'exerce le préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine (art. 104). — Dans les

communes dénommées à l'article 104, les maires restent investis de tous les pouvoirs de police conférés aux administrations municipales par les paragraphes 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97. Ils sont, en outre, chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics (art. 105).

280. Une autre dérogation au droit commun de l'organisation municipale est relative aux villes ayant plus de 40,000 habitants. Cette dérogation est écrite dans l'article 103 §§ 1 et 2 de la loi de 1884. Il a son point de départ dans l'article 50 de la loi du 5 mai 1855, qui ne s'appliquait qu'aux chefs-lieux de départements ayant plus de 40,000 âmes de population recensée, fixe et flottante. Il investissait, dans ces villes, le préfet du département des fonctions attribuées au préfet de police à Paris par l'arrêté du gouvernement du 12 messidor an VIII, sauf certaines réserves au profit des maires de ces localités. Mais la loi du 24 juillet 1867 avait rendu aux maires de ces villes les attributions qui appartiennent aux maires des autres communes, comme les choses avaient lieu avant la loi de 1855. Ils étaient redevenus les directeurs, sous l'autorité et la surveillance du préfet, conformément à la loi du 18 juillet 1837, du service de la police municipale, avec les seules réserves établies dans l'article 23 de la loi du 24 juillet 1867. Ce sont ces dispositions que reproduit, avec quelques modifications, l'article 103 de la loi de 1884.

D'après les tableaux de recensement de 1896, il y a en France 43 villes, y compris Paris et Lyon, dont la population est supérieure à 40,000 habitants [1]; deux étant dans le département de la Seine, cette disposition est applicable à 39 communes.

[1] Paris, 2,536,824 ; Lyon, 466,028; Marseille, 442,239 ; Bordeaux, 256,906 ; Lille, 216,276 ; Toulouse, 149,963; Saint-Étienne, 136,030; Roubaix, 124,661; Nantes, 123,902; Le Hâvre, 119,470; Rouen, 113,219 ; Reims, 107,963 ; Nancy, 96,306 ; Toulon, 95,276 ; Nice, 93,760 ; Amiens, 88,731 ; Limoges, 77,703 ; Angers, 77,164 ; Nimes, 74,601 ; Brest, 74,538 ; Montpellier, 73,931 ; Tourcoing, 73,353 ; Rennes, 69,937 ; Dijon, 67,736 ; Orléans, 66,699 ; Grenoble, 64,002; Tours, 63,267 ; Le Mans, 60,075 ; Besançon, 57,556 ; Calais, 56,940 ; Versailles, 54,874 ; Saint-Denis, 54,432 ; Troyes, 52,998; Clermont-Ferrand, 50,870; Saint-Quentin, 48,868 ; Béziers, 48,012; Levallois-Péret, 47,315; Boulogne-sur-Mer, 46,807 ; Caen, 45,380; Avignon, 45,107 ; Bourges, 43,587; Lorient, 41,894 ; Cherbourg, 40,783. — [*Voir* au nº 345 le classement par groupes, en raison de leur population, des 36,170 communes de France.]

Dans les villes ayant plus de 40,000 habitants, l'organisation du personnel chargé du service de la police est réglée, sur l'avis du conseil municipal, par décret du président de la République. Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour la dépense, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par décret du président de la République, le conseil d'État entendu (L. 5 avril 1884, art. 103 §§ 1 et 2).

281. Le § 3 du même article 103 modifie en outre le droit commun, en ce qui concerne, dans toutes les communes de France, les conditions de nomination et de révocation du personnel de la police municipale. Cette disposition reproduit l'article 2 de la loi du 20 janvier 1874, le seul article de cette loi que n'avaient pas abrogé les lois du 12 août et du 28 mars 1882, et qui a judicieusement appelé le préfet à concourir avec le maire au choix et à la révocation de tous les agents de la police municipale. La circulaire ministérielle du 23 janvier 1874, ci-dessus signalée [n° 266 1°], donne dans sa partie finale les motifs de cette disposition tirés des besoins de l'ordre public. C'est aussi une application de l'idée, dominante sur ce point de la législation de 1884, que les attributions du maire en matière de police dérivent à la fois du pouvoir central et de l'autorité municipale, et que la police générale et la police locales sont étroitement unies.

Dans toutes les communes, les inspecteurs de police, les brigadiers et sous-brigadiers et les agents de police, nommés par le maire, doivent être agréés par le sous-préfet ou par le préfet. Ils peuvent être suspendus par le maire; mais le préfet seul peut les révoquer (L. 5 avril 1884, art. 103 § 3).

282. Le droit commun relatif à la nomination aux emplois municipaux et à la révocation des titulaires, auquel il est dérogé par le texte précédent relativement aux services de police municipale, est consacré par l'article 88. En principe, sauf dérogation expresse par un texte de loi spécial, le maire est investi de cette double attribution. Ceux pour lesquels il n'y a pas de dérogation à cette règle sont des agents auxiliaires de l'administration municipale. Les plus importants sont l'architecte de la ville ou le directeur des travaux communaux, les conservateurs de bibliothèque et de musée, et le secrétaire de la mairie. La loi des

2-14 décembre 1789 (art. 32) avait donné aux secrétaires des mairies le caractère de véritables fonctionnaires, agents directs de l'administration, pour la signature des expéditions des actes de l'état civil. La loi du 28 pluviôse de l'an VIII leur a implicitement retiré ce caractère, suivant un avis du conseil d'État du 2 juillet 1807. Il a même été jugé que les secrétaires de mairies, simples employés, ne sont ni des fonctionnaires publics (Agen, 10 mai 1850; Lyon, 3 février 1872; Poitiers, 12 février 1875), ni des agents chargés d'un service public dans le sens des articles 224 et 330 du Code pénal (Poitiers, 24 décembre 1875).

Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur, ne fixent pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. Il peut faire assermenter et commissionner les agents nommés par lui, mais à la condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet (L. 5 avril 1884, art. 88).

283. Il est également dérogé à cette disposition en ce qui concerne les gardes champêtres. Leur institution, obligatoire d'après la loi du 20 messidor an III, est rendue facultative. Le conseil municipal ne peut les révoquer ni directement ni indirectement (C. d'Ét. avis 30 juillet 1884; C. d'Ét. 22 janvier, 16 juillet, 13 nov. 1886). Le préfet a seul ce pouvoir.

Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres. Les gardes champêtres sont nommés par le maire; ils doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet ou par le préfet dans l'arrondissement du chef-lieu. Le préfet ou le sous-préfet devra faire connaître son agrément ou son refus d'agréer dans le délai d'un mois. Ils doivent être assermentés. Ils peuvent être suspendus par le maire. La suspension ne pourra durer plus d'un mois; le préfet seul peut les révoquer. En dehors de leurs fonctions relatives à la police rurale, les gardes champêtres sont chargés de rechercher, chacun dans le territoire pour lequel il est assermenté, les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale. Ils dressent des procès-verbaux pour constater ces contraventions (L. 1884, art. 102).

284. Les attributions du maire relatives à la *police rurale* résultent principalement des dispositions de la loi des 28 septembre-6 octobre 1791, connue sous le nom de Code rural, mais qui ne devait en former que la première partie; elle est intitulée *loi*

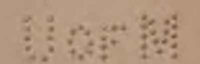
concernant les biens et usages ruraux et la police rurale. Elle la confiait aux magistrats municipaux. Quoique fort incomplète, cette loi rendait un immense service ; elle proclamait la liberté du sol et de la culture, ainsi que l'égalité des charges.

La 1re des 7 sections du titre 1er de cette loi intitulé « des biens et usages ruraux » est intitulée elle-même « Des principes généraux sur la propriété nationale ». Son article 1er débute ainsi : « Le territoire de France dans toute son étendue est libre comme « les personnes qui l'habitent » ; et son article 2 : « Les proprié« taires sont libres de varier à leur gré la culture et l'exploita« tion de leurs terres, de conserver à leur gré leurs récoltes, et « de disposer de toutes les productions de leur propriété dans « l'intérieur du royaume et au dehors... »

Nous reproduisons quelques autres de ses dispoitions. L'une d'elles, aggravée par le regrettable article 475 1° du Code pénal, que la jurisprudence applique aux bans de moisson, fauchaison, et troupeau commun, a conservé certains vestiges des *banalités* de l'ancien régime. Elle est en désaccord avec le principe du Code rural de 1791 et les saines notions de l'économie politique. Elle permet à tort à l'autorité administrative de se substituer à l'action du propriétaire. Il doit être toujours, et sans exception, *libre de faire sa récolte, de quelque nature qu'elle soit, avec tout instrument et au moment qui lui conviendra, pourvu qu'il ne cause aucun dommage aux propriétaires voisins*, suivant le principe si sagement proclamé par l'Assemblée constituante.

La police des campagnes est spécialement sous la juridiction des juges de paix et des officiers municipaux (Loi des 28 septembre-6 octobre 1791, *concernant les biens et usages ruraux et la police rurale*, titre II, art. 1er). — Les officiers municipaux veilleront généralement à la tranquillité, à la salubrité et à la sûreté des campagnes (Même loi, art. 9).

Nulle autorité ne pourra suspendre ou intervertir les travaux de la campagne dans les opérations de la semence et de la récolte. Chaque propriétaire sera libre de faire sa récolte, de quelque nature qu'elle soit, avec tout instrument, et au moment qui lui conviendra, pourvu qu'il ne cause aucun dommage aux propriétaires voisins. Cependant, dans les pays où le ban des vendanges est en usage, il pourra être fait à cet égard un règlement chaque année par le conseil général de la commune, mais seulement pour les vignes non closes (Même loi, titre Ier, section v, art. 1er). — Seront punis d'amende depuis 6 fr. jusqu'à 10 fr. inclusive-



ment: 1° ceux qui auront contrevenu au ban des vendanges ou autres bans autorisés par les règlements (Code pénal, art. 475 1°).

285. La loi du 9 juillet 1889 sur le Code rural (*Parcours, vaine pâture, bans des vendanges, vente des blés en vert; durée du louage des domestiques et ouvriers ruraux*) est venue (art. 13) aggraver encore la situation résultant des textes ci-dessus et de la jurisprudence, en ce qui concerne les bans de vendanges. Elle permet au conseil municipal, avec l'assentiment du conseil général, d'établir le ban des vendanges, même dans les communes où il n'est pas en usage. Nous avons protesté [1] à plusieurs reprises contre cette innovation dans un sens rétrograde, et demandé la substitution à son article 13, avant qu'il ne fût définitivement voté, d'une nouvelle disposition ainsi conçue : « Le ban des vendanges et tous les bans municipaux en usage dans diverses parties de la France sont expressément abolis. L'article 475 n° 1 du Code pénal est abrogé ». La commission de la Chambre des députés, bien que partagée, s'était en définitive, prononcée dans le même sens [2], à deux reprises [3]. Le texte voté par le Sénat,

[1] Notre communication dans les premiers mois de l'année 1882 à l'Académie des Sciences morales et politiques (*Comptes-rendus de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 17, pp. 895 et suiv.; et nos *Etudes de droit public*, VII, les bans de vendanges et autres, pp. 237 à 256, et VIII, la liberté des récoltes, pp. 257 à 261; 1887).

[2] Le rapport de la commission constate que la commission a été partagée sur la question des bans de récolte; mais « elle a toutefois autorisé son rapporteur à présenter les conclusions suivantes : Pour justifier une atteinte aussi sérieuse au droit de propriété, une dérogation aussi grave aux principes essentiels de la législation, il faudrait, à nos yeux, des considérations d'ordre public, et nous ne sommes ici en présence que d'une coutume démodée, que d'une routine injustifiable. La loi de 1791 n'osait déjà que timidement consacrer le droit des municipalités à publier des bans de vendanges; depuis près d'un siècle, beaucoup d'erreurs et de préjugés ont disparu, l'intelligence et l'instruction se sont développées, et nous n'avons à redouter aucune protestation de l'opinion publique en abolissant formellement les bans de vendanges et autres ». En conséquence, l'article 13 du projet voté par la commission (ancien article 12 du projet voté par le Sénat) était ainsi conçu : « Les bans de vendanges et autres « sont supprimés ». — (Rapport déposé le 11 juillet 1882 par M. Casimir Périer, député de l'Aube, au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi adopté par le Sénat sur le Code rural, titres 2 et 3, *parcours, vaine pâture, ban des vendanges*, etc., n° 1147).

[3] Plus tard un deuxième rapport, par M. Chavoix, déposé sur le bureau de la Chambre des députés le 27 juillet 1883 (session de 1883, n° 2220), a

et aggravant à la fois le projet primitif du nouveau Code rural, l'ancien Code rural de 1791, et l'article 475 1° du Code pénal, n'en est pas moins devenu l'article 12 de la loi du 9 juillet 1889. Nous reproduisons le tableau de ces quatre rédactions et solutions contraires [1].

286. L'article 7 de la même loi du 9 juillet 1889 se borne à maintenir au profit de tout propriétaire et de tout fermier, dans les pays de vaine pâture, le droit de ne pas confondre leur bétail dans le troupeau commun et de le faire garder séparément, consacré par l'article 12 du code rural des 28 septembre-6 octobre 1791 (titre 1er, section IV). Malheureusement ce texte, qui pouvait aussi réaliser un progrès, par rapport, non à la disposition de 1791, mais à l'interprétation restrictive que la jurisprudence lui a donnée, a également consacré cette atteinte à la liberté agricole. Contrairement en effet à un arrêt de la chambre des requêtes du 8 mai 1838 (S. 1838, 1, 860), la chambre criminelle juge

reproduit ces dispositions sans aucune modification sur le point qui nous occupe.

[1] CODE RURAL DE 1791.	PROJET DU GOUVERNEMENT.	PROJET VOTÉ PAR LA COMMISSION DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.	LOI DU 9 JUILLET 1889 ARTICLE 13.
Cependant dans les pays où le ban des vendanges est en usage, il pourra être fait à cet égard un règlement chaque année par le conseil général de la commune, mais seulement pour les vignes non closes.	Dans les lieux où le ban des vendanges est en usage, il peut être supprimé par le conseil municipal. S'il est maintenu, il est réglé chaque année par arrêté du maire. Les prescriptions de cet arrêté ne sont applicables qu'à la vendange des vignes qui ne sont pas closes.	Les bans de vendanges et autres sont supprimés.	Le ban des vendanges ne pourra être établi ou même maintenu que dans les communes où le conseil municipal l'aura ainsi décidé par délibération soumise au conseil général et approuvée par lui. S'il est établi ou maintenu, il est réglé chaque année par arrêté du maire. Les prescriptions de cet arrêté ne sont pas applicables aux vignobles clos de la manière indiquée par l'article 6.

que le texte de 1791, reproduit par la loi de 1889 (art. 7), interdit à plusieurs propriétaires de réunir leurs troupeaux en un seul sous la garde d'un même pâtre [1]. Une telle restriction au droit de propriété et au principe de liberté des exploitations devrait être écrite dans un texte formel [2]. Nous ne le trouvons, ni dans la disposition législative de 1791, ni dans celle de 1889. Elles ne prohibent, ni l'une ni l'autre, le troupeau collectif. Mais le législateur de 1889, en s'appropriant à cet égard les prescriptions de 1791, a formellement déclaré qu'il les entendait comme la jurisprudence [3]. Il en résulte, en fait, que, pour éviter le tribunal de simple police, les cultivateurs qui ne veulent pas du troupeau commun doivent envoyer aux champs 2, 3, 4, 5 enfants ou adultes, pour faire la besogne d'un seul, ce que l'enseignement primaire obligatoire rend plus difficile que jamais.

L'usage du troupeau en commun n'est pas obligatoire. Tout ayant droit peut renoncer à cette communauté et faire garder par troupeau séparé le nombre de têtes de bétail qui lui est attribué par la répartition générale (*Loi sur le Code rural* (titres II et III) du 9 juillet 1889, art. 7).

287. Les maires, en vertu de leurs attributions de police rurale, ont le droit de réglementer le glanage, le râtelage et le grappillage, là où, en raison des anciens usages, le Code rural de 1791 et le Code pénal les ont maintenus. Ce maintien n'a lieu qu'au profit des seuls indigents, « gens âgés, débiles, petits enfants, « infirmes, sous peine d'être punis comme voleurs (Ordonnance « de 1554) ». Le règlement du maire ne peut porter atteinte au droit absolu du propriétaire de ramasser ou faire ramasser par ses gens les épis épars et les grappes oubliées.

Les glaneurs, les râteleurs et les grappilleurs, dans les lieux où les usages de glaner, de râteler et de grappiller sont reçus, n'entreront dans

[1] C. cass. ch. crim. 9 février 1838 (S. 1838, 1, 938), 28 juillet 1839 (S. 1839, 1, 809), 2 décembre 1841 (S. 1842, 1, 936), 28 novembre 1879, *Bossu* (S. 1880, 1, 141).

[2] Nos *Études de droit public*, pages 253 à 255.

[3] « Notre désir de faire disparaître tout ce que le maintien du droit a d'inconvénients graves au point de vue de la liberté d'exploitation a cédé devant la nécessité de respecter les conséquences forcées de la société de pâturage organisée entre tous les intéressés (Rapport au Sénat, par M. Malens, du 22 février 1878) ».

les champs, prés et vignes récoltés et ouverts qu'après l'enlèvement entier des fruits. Le glanage, le râtelage et le grappillage sont interdits dans tout enclos rural (L. 28 septembre-6 octobre 1791, titre II, art. 21). — Dans les lieux de parcours ou de vaine pâture, comme dans ceux où ces usages ne sont point établis, les pâtres et les bergers ne pourront mener des troupeaux d'aucune espèce dans les champs moissonnés et ouverts que deux jours après la récolte entière (art. 22). — L'héritage sera réputé clos lorsqu'il sera entouré d'un mur de quatre pieds de hauteur, avec barrières ou portes, ou lorsqu'il sera exactement fermé et entouré de palissades ou de treillages, ou d'une haie vive, ou d'une haie sèche faite avec des pieux ou cordelée avec des branches, ou de toute autre manière de faire des haies dans chaque localité, ou enfin d'un fossé de quatre pieds de large au moins à l'ouverture et de deux pieds de profondeur (titre Ier, sect. IV, art. 6). — Seront punis d'une amende de 1 à 5 francs ceux qui auront glané, râtelé ou grappillé dans les champs non encore entièrement dépouillés et vidés de leurs récoltes, ou avant le moment du lever ou après celui du coucher du soleil (Code pénal, art. 471 § 10).

288. Les numéros qui précèdent, dans lesquels nous rapprochons des dispositions législatives qu'un siècle sépare, celles de 1791 et de 1889, rendent nécessaires quelques explications historiques sur la réforme entreprise des lois rurales de la France. L'insuffisance du Code rural de 1791 était depuis longtemps reconnue; un nouveau code rural était l'objet des vœux des populations et des préoccupations des pouvoirs publics. Dans le cours des années 1856, 1857 et 1858, trois rapports successifs, sur trois titres distincts d'un projet de code rural, furent soumis à l'empereur, à titre de projet de loi d'un grand intérêt national, par le Sénat impérial, en vertu de l'article 30 de la Constitution de 1852. Ce projet de code rural fut depuis élaboré par le conseil d'État. D'importantes explications furent données par le ministre président du conseil d'État dans la séance du Sénat du 10 février 1866, sur ces travaux présentant de grandes difficultés, intéressant à la fois les matières civiles et les matières administratives. Un décret impérial du 10 juillet 1868 ordonna l'envoi au Corps législatif du livre premier (*régime du sol*) du projet de code rural délibéré en assemblée générale du conseil d'État. Les événements politiques ont laissé longtemps cet important travail à l'état de projet. Il contenait dix titres relatifs aux chemins ruraux, au parcours et à la vaine pâture, à l'exploita-

tion rurale, etc. Plusieurs dispositions intéressaient la *police rurale;* mais le troisième livre devait lui être exclusivement consacré; le second livre de ce projet de code rural traitait du *régime des eaux*.

Le 13 juillet 1876, le gouvernement a saisi le Sénat de la République des parties du code rural terminées par l'ancien conseil d'État, celles concernant le régime du sol et le régime des eaux. Il en a été détaché divers titres relatifs aux parcours, à la vaine pâture et aux bans de vendanges, à la mitoyenneté des clôtures, aux plantations, et aux droits de passage en cas d'enclave, au bail à colonage partiaire. Le Sénat a décidé d'en faire autant de lois distinctes, dont la réunion ultérieure constituerait le Code rural. Antérieurement, dans sa séance du 24 janvier 1880, le Sénat avait été saisi d'un projet de loi spécial sur *le régime des eaux*, en 186 articles, qui, tout en reproduisant le cadre du titre correspondant du projet primitif de code rural, avait pour objet de l'élargir et d'y introduire des modifications notables (*Journal officiel* du 14 février 1880, page 1704).

En conséquence du principe de division du projet de loi général sur le code rural, le pouvoir législatif a voté sept lois diverses, qui en sont autant de parties, et dont chacune porte le titre principal de *loi relative au Code rural*, avec un sous-titre indiquant l'objet spécial de chacune d'elles. Ce sont les lois suivantes: du 20 août 1881, chemins ruraux; du 20 août 1881, chemins et sentiers d'exploitation; du 20 août 1881 portant modification des articles du Code civil relatifs à la mitoyenneté des clôtures, aux plantations et aux droits de passage en cas d'enclave; du 19 février 1889, restriction du privilège du bailleur de fonds rural et attribution des indemnités dues par suite d'assurance; du 4 avril 1889, animaux employés aux exploitations rurales; du 18 juillet 1889, bail à colonat partiaire; du 9 juillet 1889, parcours, vaine pâture, bans de vendanges, etc. (nos 284 à 286).

289. Après avoir successivement expliqué les règles relatives : 1° à la nomination des maires et à l'organisation de l'action municipale, et 2° à leurs attributions, nous devons 3° traiter des actes des maires.

Les actes par lesquels le maire agit, soit comme représentant de l'administration supérieure, soit comme magistrat municipal, sont des actes de la puissance publique : ce sont des *actes d'autorité*, qui portent le nom d'*arrêtés municipaux*.

Les actes par lesquels les maires fonctionnent comme représentant la personnalité civile de la commune, et exercent les fonctions que nous avons vues énumérées par l'article 90 de la loi de 1884, sont principalement des *actes de gestion*. Nous aurons à en parler d'une manière spéciale, en traitant des actes de la vie civile des communes et dans quelques autres parties de cet ouvrage.

Nous devons nous occuper ici des actes d'autorité des maires, ou arrêtés municipaux, auxquels s'appliquent les articles 94 et 95 de la loi du 5 avril 1884, qui reproduisent, à peu de choses près, les dispositions de l'article 11 de la loi du 18 juillet 1837.

Les arrêtés municipaux pris par le maire en conséquence de ces dispositions se divisent en deux classes : en arrêtés individuels et spéciaux, et en arrêtés généraux ou réglementaires, suivant la distinction déjà faite en ce qui concerne les actes du pouvoir exécutif [nos 64 à 73] et les actes des préfets [nos 140, 151, 153].

Le maire prend des arrêtés à l'effet : 1° d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité ; 2° de publier de nouveau les lois et les règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation (L. 5 avril 1884, art. 94). — Les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés au sous-préfet ou, dans l'arrondissement du chef-lieu du département, au préfet. Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution. Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés délivrés par le sous-préfet ou le préfet. Néanmoins, en cas d'urgence, le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate (art. 95).

290. Les arrêtés municipaux de la première classe, arrêtés *individuels et spéciaux*, se subdivisent eux-mêmes en deux catégories. Les uns portent des nominations ou révocations des employés municipaux [nos 281 à 283], et les autres contiennent des autorisations, injonctions ou prohibitions diverses ; ils constituent *des actes administratifs proprement dits*, qualification dont nous avons fait connaître toute la portée [nos 68 et 69].

Les arrêtés municipaux de cette catégorie ne deviennent obligatoires que par la notification qui en est faite aux parties intéressées. Comme constituant des actes administratifs proprement dits, ils sont susceptibles, lorsqu'ils lèsent des droits acquis, de recours au conseil d'État par la voie contentieuse, indépendamment du recours par la voie gracieuse devant les supérieurs hiérarchiques du maire. Le recours au conseil d'État est ouvert *de plano* toutes les fois que l'acte est attaqué pour excès de pouvoir ou incompétence [nos 431 à 437].

Ces arrêtés, fort divers et très nombreux, pris par les maires *sur les objets confiés à leur vigilance et leur autorité*, peuvent concerner notamment la police municipale, la police rurale et la voirie municipale. Une des sources les plus fécondes d'arrêtés individuels et spéciaux des maires est la matière de l'alignement, dont les règles appartiennent à la voirie municipale. Tous ces arrêtés des maires peuvent, en vertu de l'article 95 ci-dessus, et indépendamment de tout caractère contentieux, être annulés par l'autorité préfectorale, seule compétente à cet égard, lorsqu'ils ne violent aucun droit ; il en était de même d'après l'article 11 de la loi du 18 juillet 1837. Ce droit d'annulation est tellement absolu et indéfini que le conseil d'État a pu reconnaître (arrêt du 11 août 1859) qu'il peut toujours être exercé, même nonobstant une approbation antérieure du préfet.

291. La seconde classe d'arrêtés municipaux se compose des arrêtés généraux ou *réglementaires*, par lesquels le maire exerce l'autorité réglementaire dont il est investi en matière de police municipale, de police rurale et de voirie municipale.

Le maire réglemente pour la commune, troisième unité administrative, comme le préfet pour le département, et le pouvoir exécutif pour toute la France. Mais il y a cette différence, que l'autorité réglementaire du maire est limitée par la loi, par les règlements généraux du pouvoir exécutif et par les règlements départementaux du préfet, tandis que celle du préfet n'est bornée que par la loi et les règlements généraux, et que le pouvoir exécutif, au sommet de la hiérarchie administrative, ne connaît

d'autre limite que la loi dans l'exercice de son autorité réglementaire. En outre, de même que les règlements préfectoraux sont soumis au contrôle ministériel, les arrêtés réglementaires du maire sont soumis à l'approbation du préfet, qui peut les annuler ; nous pensons, avec une circulaire du ministre de l'intérieur du 1er juillet 1840, que le préfet ne peut y faire aucun changement même partiel, et, contrairement à cette circulaire, que le préfet, avant l'article 99 de la loi du 5 avril 1884, n'avait pas le droit de prendre par lui-même un arrêté de police municipale en cas de refus du maire [n° 304].

Ces arrêtés réglementaires se subdivisent eux-mêmes, ainsi que cela résulte de l'article 95, en deux catégories.

292. Les arrêtés portant *règlement permanent* ne sont exécutoires qu'un mois après avoir été remis au sous-préfet, à moins que le préfet ne les ait, avant l'expiration de ce délai, revêtus de son approbation expresse. C'est ce qui résultait déjà de l'article 11 de la loi de 1837. Nous avons toujours soutenu, contrairement à la jurisprudence de la cour de cassation (14 mars 1850; 15 novembre 1860; 12 mars 1868, *Hardy*), mais conformément à la circulaire ministérielle du 1er juillet 1840, que le délai d'un mois n'avait été établi qu'afin de donner au préfet le temps de faire un mûr examen, et que, par suite, il pouvait, dès son examen achevé, renoncer à ce délai et rendre le règlement municipal immédiatement exécutoire en l'approuvant. Le dernier paragraphe de l'article 95 de la loi du 5 avril 1884 lui a été ajouté, afin de faire triompher cette solution par une disposition échappant désormais à toute controverse. Nous avons adhéré au contraire sur un autre point à la jurisprudence de la cour de cassation, en ce que, conformément aux principes ci-dessus exposés, elle décide (25 novembre 1859) que le droit des préfets d'annuler les arrêtés municipaux ou d'en suspendre l'exécution existe même à l'égard des règlements permanents, et encore bien que ces règlements aient été déjà revêtus de l'approbation préfectorale.

Les arrêtés portant *règlement temporaire* sont pris en vue de circonstances transitoires dont la cessation abrogera virtuelle-

ment le règlement, tels que les arrêtés qui fixent la taxe du pain en vertu de la loi ci-dessus appréciée de 1791 (C. cass. ch. crim. 21 et 29 novembre 1867, S. 68, 1, 276); ceux-ci sont exécutoires immédiatement, c'est-à-dire le lendemain du jour de leur publication, avant toute approbation préfectorale expresse ou tacite, sauf l'annulation que le préfet pourra ultérieurement prononcer, en respectant les faits accomplis dans l'intervalle.

293. A côté des arrêtés municipaux réglementaires, se placent ceux, participant de leur nature, par lesquels, aux termes de l'article 94 § 2 de la loi de 1884, le maire, sans pouvoir modifier les actes d'une autorité supérieure à la sienne, « publie de nouveau « les lois et règlements de police et rappelle les citoyens à leur « observation ». Ce texte comprend les anciens règlements antérieurs à 1789, aussi bien que ceux postérieurs à cette époque ou au Code pénal de 1810, sans que leur force obligatoire, quelle que soit la période à laquelle ils appartiennent, dépende d'une publication nouvelle faite par les soins du maire. Cette solution, contestée dans la doctrine, résulte de l'article 484 du Code pénal législativement interprété par l'avis du conseil d'État du 8 février 1812, ci-dessous rapporté.

D'un très important arrêt de la cour de cassation (ch. crim. du 1er décembre 1866, rendu sur l'application de l'ordonnance de police pour la ville de Paris du 6 novembre 1778, enjoignant aux aubergistes et logeurs de ne souffrir dans leurs hôtels, maisons et chambres, aucunes gens sans aveu, femmes ni filles de débauche, sous peine de 200 francs d'amende, il résulte que les lois et règlements de police statuant sur des matières confiées par la loi des 16-24 août 1790 à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux, et antérieurs à cette loi, n'ont plus aujourd'hui pour sanction que des peines de simple police (art. 471 n° 15, C. p.). Par suite, le tribunal de simple police, à l'exclusion du tribunal de police correctionnelle, est seul compétent pour connaître de la poursuite. Les articles 91 et 97 de la loi du 5 avril 1884 n'ont apporté aucune modification à cet état de choses.

Considérant que l'article 484 du Code pénal de 1810, en ne chargeant les cours et tribunaux de continuer d'observer les lois et règlements particuliers non renouvelés par ce Code que dans les matières qui n'ont pas été réglées par ce Code même, fait clairement entendre que l'on doit tenir pour abrogées toutes les anciennes lois, tous les anciens règlements, qui portent sur des matières que le Code a réglées, quand même ces lois et règlements prévoiraient des cas qui se rattachent à ces matières, mais sur lesquels ce Code est resté muet; qu'à la vérité, on ne peut pas regarder comme réglées par le Code pénal de 1810, dans le sens attaché à ce mot *réglées* par l'article 484, les matières relativement auxquelles ce Code ne renferme que quelques dispositions éparses, détachées, et ne formant pas un système complet de législation; et que c'est par cette raison que subsistent encore, quoique non renouvelées par le Code pénal de 1810, toutes celles des dispositions des lois et règlements antérieurs à ce Code, qui sont relatives à la police rurale... et autres objets semblables que ce Code ne traite que dans quelques-unes de leurs branches (C. d'Ét. avis du 8 février 1812).

294. La loi du 5 avril 1884 a subordonné le caractère exécutoire des arrêtés du maire à leur publication par voie d'affiches « toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales », et, dans tous les autres cas, par voie de notification individuelle. L'inscription des actes du maire sur le registre de la mairie était recommandée par les instructions ministérielles, mais n'était pas prescrite par les lois antérieures. L'article 96 § 4 de la loi de 1884 a comblé cette lacune. La circulaire ministérielle du 15 mai 1884 dit que cette prescription a pour but « de mieux assurer la con-« servation » des arrêtés municipaux; il convient d'ajouter qu'elle facilite aussi l'exercice des voies de recours. Bien que le texte de l'article 96 § 4 se borne à dire que ces actes seront « inscrits », il s'agit de leur transcription intégrale. Elle est nécessaire pour l'application de l'article 58 de la loi.

L'extrême importance des attributions des maires, et spécialement de leurs attributions de police, pourrait facilement donner un caractère abusif et tyrannique à des prérogatives consacrées par la loi comme autant de mesures tutélaires, si le contrôle des administrés eux-mêmes, de la presse, de l'opinion publique, ne se joignaient à la surveillance de l'administration supérieure et à la sanction électorale. L'article 96 § 3 et l'article 58 ont pour objet de permettre l'exercice de ce contrôle populaire. Néanmoins

le caractère obligatoire de l'arrêté municipal n'est pas subordonné par la loi à l'accomplissement de cette transcription, et l'article 471 n° 15 du Code pénal n'en sera pas moins applicable.

Les arrêtés du maire ne sont obligatoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publications et d'affiches, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales, et, dans les autres cas, par voie de notification individuelle. La publication est constatée par une déclaration certifiée par le maire. La notification est établie par le récépissé de la partie intéressée, ou, à son défaut, par l'original de la notification conservé dans les archives de la mairie. Les arrêtés, actes de publication et de notification sont inscrits à leur date sur le registre de la mairie (L. 5 avril 1884, art. 96). — Tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, des arrêtés municipaux. Chacun peut les publier sous sa responsabilité (art. 58).

295. Avant de passer à un autre ordre d'idées, qui a reçu de la loi du 5 avril 1884 un développement considérable, en étendant à tous les actes du maire le droit du préfet de les accomplir à sa place, il convient de constater les conséquences de tout ce qui précède. Il en résulte que le maire, dans la commune française, doté d'attributions aussi étendues que variées, est investi d'une grande somme de puissance. C'est une conséquence inévitable du principe de l'unité de direction et d'action, appliqué dans la commune, à l'exemple de l'État et du département. La pratique de générations successives et du XIXe siècle tout entier a consacré cette notion simple, conforme aux tendances de notre esprit national épris d'unité et peu enclin aux complications. L'histoire et l'expérience acquise ont fortifié ces tendances naturelles par la démonstration d'impuissance des administrations municipales collectives de 1790 et de l'an III : d'un conseil municipal avec un bureau municipal composé du tiers des officiers municipaux, sauf dans les communes de moins de 500 habitants, et dont le maire ne faisait que partager les pouvoirs ; à côté de lui un procureur de la commune ou un commissaire du gouvernement qui requérait sans agir ; et des notables, réunis au corps municipal, pour former le conseil général de la commune (L. 14 décembre 1791 *sur la constitution des municipalités*, et L. 5 fructidor de l'an III).

Le très grand nombre des petites communes françaises [nos 257 et 314] a contribué aussi à fortifier dans notre pays le régime contraire à l'attribution de l'autorité municipale à un comité composé de plusieurs membres. Sa concentration dans la seule main du maire n'en est pas moins un caractère qui différencie les institutions municipales de la France de la plupart des pays étrangers. Nous l'avons indiqué déjà [no 267] et nous le reverrons dans notre étude de législation municipale comparée [nos 364 à 388]. Le droit du maire de faire des règlements pour la commune, qui n'est, en France, que l'application logique d'un principe organisé dans le département et dans l'État, n'appartient pas d'avantage au chef de la plupart des municipalités étrangères. Ces attributions de police municipale et rurale, que nous venons de décrire dans les numéros qui précèdent, sont en effet de celles qui confèrent aux maires le plus de pouvoirs. C'est un motif de plus qui justifie le caractère mixte que leur reconnaît la loi du 5 avril 1884 et les garanties données à cet égard aux citoyens et à l'État.

296. Il résulte en effet des textes et des commentaires précédents que l'action de la police locale confine à tous les droits publics. Il n'en est pas un seul qui ne soit en contact avec elle, le droit de propriété, la liberté du travail, l'inviolabilité du domicile, la liberté des cultes. A ce point de vue, il est vrai de dire que le maire est investi d'une énorme puissance. Sans doute, la police locale comme la police générale a pour objet la sauvegarde de l'intérêt public. Mais la protection paternelle du maire, investi du droit de faire des règlements, pourrait facilement, sans les réserves légales, dégénérer en tyrannie et en violation des droits des citoyens [no 294].

Aussi n'est-ce pas de trop, pour les sauvegarder, de la double garantie qu'ils trouvent dans le juge administratif du recours pour excès de pouvoir (qu'il importe de ne pas restreindre), et dans l'autorité judiciaire qui ne doit appliquer, en leur donnant la sanction pénale, que les règlements *légalement* faits, c'est-à-dire dans la limite de leur compétence, par les maires, comme par les autres autorités administratives. Les actes administratifs propre-

ment dits du maire touchent directement aussi aux droits individuels. Nous traiterons, dans d'autres parties de cet ouvrage, de son droit de délivrer les alignements et de celui plus grave encore d'ordonner la démolition des bâtiments qui menaçent ruine. Nous insistons ici, en raison des difficultés fréquentes qu'ils soulèvent, sur les abus possibles du droit de faire des règlements municipaux et sur ses limites légales, en puisant dans un nombre considérable d'arrêts quelques exemples empruntés à la pratique la plus ordinaire.

Chacun des numéros de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 et de l'ancien texte de 1790 qu'il remplace [n° 277], en fournit abondamment. C'est ainsi que, d'après le n° 1 de cet article 97, le maire peut bien imposer aux riverains l'arrosement de la voie publique en été, comme complément de la charge du balayage; mais il ne peut aller jusqu'à prendre un arrêté enjoignant aux propriétaires de faire arracher les herbes poussant entre les pavés au devant leurs maisons [1], et surtout leur imposer aucun travail relatif à la viabilité, comme de remédier par un sablage au déchaussement des pavés [2], sauf toutefois le cas où d'anciens usages, antérieurs à la loi du 11 frimaire an VII, mettraient ces obligations à la charge des riverains.

Il peut prescrire la mise en tas de la neige par les habitants au devant de leurs maisons; il ne peut, sauf le cas où elle prendrait le caractère d'une calamité publique, leur imposer l'obligation de fournir les bœufs, les chevaux, ou les voitures nécessaires à cet enlèvement [3].

Il résulte du n° 6 du même article 97 que le maire peut enjoindre à un propriétaire de faire cesser les causes d'insalubrité provenant d'une écurie; mais il ne peut en ordonner la suppression, ni même prescrire la nature des travaux à effectuer [4]. De même le maire peut obliger les propriétaires riverains d'une cité à exécuter des travaux d'assainissement; mais il ne

[1] C. d'Et. 4 juin 1886; *contra* c. cass. 17 décembre 1824.
[2] C. d'Et. 20 décembre 1872, *Billette*.
[3] C. cass. 15 décembre 1855, *Lehmann*.
[4] C. d'Et. 12 mai 1882, *Palazzi*.

peut imposer un moyen déterminé quand il en existe d'autres [1]. L'ordre donné par un maire, pour cause de salubrité, d'abattre des arbres plantés sur une propriété privée [2] excède son droit de police et constitue une violation du droit de propriété. Les maires qui, en vertu du même n° 6, peuvent prescrire l'emploi de fosses fixes ou mobiles et régler les conditions de leur établissement et de leur vidange dans toutes les maisons anciennes ou nouvelles, ont par suite le droit de contraindre les entrepreneurs de vidange à l'emploi d'un matériel perfectionné [3]; mais ils ne peuvent refuser l'autorisation d'exercer leur profession à ceux qui remplissent les conditions déterminées par le règlement, ni créer un monopole au profit d'un ou de plusieurs [4].

Les pouvoirs de police sur les marchés, que les maires tiennent du n° 3 de l'article 97, leur permettent bien d'ordonner que toutes les marchandises apportées de l'extérieur, par les forains, le jour du marché, soient portées au marché et ne puissent être vendues en dehors [5] soit sur la voie publique, soit même à domicile [6]. Mais cette obligation d'apporter leurs marchandises au marché ne peut jamais être imposée par le maire aux commerçants de la ville [7], et à tous commerçants patentés ayant boutique permanente en ville [8]. Sous le prétexte d'exercer leur droit d'inspection sur les denrées et d'assurer l'approvisionnement du marché, les maires ne peuvent avoir le privilège de rétablir pour la commune les droits seigneuriaux de hallage de l'ancien régime. En ces matières le droit de police des maires pourrait aboutir, comme en ce qui concerne les bans de récoltes de la police rurale, et la taxe du pain et de la viande, à rétablir à la fois le régime réglementaire du temps passé, et des règles nées du régime féodal et qui gardent son empreinte. Tout arrêté municipal qui en serait

[1] C. cass. 27 juin 1879, *Audebert*.
[2] C. cass. 16 décembre 1881, *Roquette-Buisson*.
[3] C. cass. 30 avril 1852, *Vaniwaëde*.
[4] C. cass. 12 mai 1865, *Jullien*; 23 juillet 1869, *Baron*; 12 février 1881, *Chesnier-Duchesne*; c. d'Et. 5 décembre 1866, *Jullien*.
[5] C. cass. 5 mars 1860, *Burklen*; 26 mars 1868, *Reinier*.
[6] C. cass. 24 décembre 1880, *Le Moal*.
[7] C. cass. 9 janvier 1844, *Magny*.
[8] C. cass. 1er juillet 1859, *Guérin*; 18 août 1864, *Mazarguil*.

entaché doit être condamné, et toute décision de jurisprudence qui pencherait dans ce sens doit être critiquée [1].

En cette même matière et en vertu de ce même n° 3, les maires ne peuvent user de leur droit de police pour protéger des catégories déterminées de vendeurs. Ainsi le conseil d'État a sagement annulé un arrêté municipal pris pour réglementer les ventes à la criée « *en vue de ne pas détruire les petites industries* » [2]. Sans cela l'on verrait la puissance publique user de son droit de police dans l'intérêt d'industries qui, d'ordinaire, ont pour plus certain effet de faire payer les produits beaucoup plus cher aux pauvres gens. Ils ne peuvent en user non plus à titre de moyen d'assurer le recouvrement de taxes municipales [3]. De même les droits de police conférés au maire par le n° 5 de l'article 97, sur la fidélité du débit des marchandises, ne l'autorisent pas à obliger les marchands à indiquer les défectuosités ou le bon ou mauvais teint des étoffes par eux mises en vente [4].

Dans un autre ordre d'idées, d'après le n° 2 de l'article 97, relatif aux pouvoirs de police dont le maire est investi dans l'intérêt du maintien de l'ordre public, il a le droit de faire des règlements pour permettre ou interdire, dans toute commune, et en dehors de l'article 45 de la loi organique du 18 germinal an X, la sortie dans les rues de tous cortèges laïques [5] et de toutes processions religieuses [6]. Son droit n'est pas douteux. Mais si le maire accorde l'autorisation, il n'a pas le droit de contraindre les habitants à s'y associer en leur ordonnant de tapisser ou de décorer leurs maisons sur le passage [7]. De même le maire peut bien interdire les quêtes sur la voie publique; mais il ne le peut à domicile [8]. Il s'agissait tout à l'heure de la liberté de conscience; il s'agit ici de l'inviolabilité

[1] C. cass. 6 décembre 1873, *Gagne*.

[2] C. d'Et. 3 déc. 1875, *Clairouin*.

[3] C. cass. 22 mars 1883, *Baraton*.

[4] C. cass. 7 mai 1841, *Salvador*.

[5] C. cass. 5 août 1836, *Cazes*; 18 mai 1844, *Berthon*.

[6] C. d'Et. 22 décembre 1876, *Saint-Hippolyte*; 23 mai 1879, *évêque de Fréjus*; 17 août 1880, *préfet de Maine-et-Loire*; C. cass. 26 mai 1882, *Hiou*; Circulaire du ministre des cultes du 13 juin 1882.

[7] C. cass. ch. réunies, 26 nov. 1819, *Roman*.

[8] C. cass. 13 août 1858, *Rolland*; 14 juin 1884, *Vigoureux*.

du domicile. Les maires ont aussi prétendu, sans droit, exiger des déclarations de domicile [1] ou des cartes d'identité [2], des personnes venant habiter dans la commune ou y travailler. De tels règlements violaient à la fois le principe de la liberté du travail et celui de la liberté individuelle.

On voit ainsi combien sont nécessaires les limites légales imposées à cette grande puissance dont la loi française investit le maire de nos 36,170 communes.

Il ne faut pas perdre de vue toutefois que l'inertie d'un maire peut être plus dangereuse encore que son excès d'activité. Les maires qui n'administrent pas sont aussi dangereux que ceux qui administrent trop. L'intérêt public est alors sacrifié à des entreprises et à des usurpations d'intérêt privé. C'est surtout ce qui justifie le nouvel ordre de dispositions que nous allons commenter.

297. Le droit du préfet d'accomplir tous les actes du maire en son lieu et place, lorsque le maire refuse ou néglige de les accomplir lui-même, est reconnu et consacré par le législateur de 1884. Ce droit considérable constitue une sanction effective des règles relatives aux attributions des maires et s'exerce dans les conditions déterminées par la loi. Il présente, suivant la nature des actes, des différences notables par rapport au même droit consacré par les articles 15 et 61 de la loi du 18 juillet 1837. Des six articles de la loi du 5 avril 1884 qui confèrent au préfet le droit d'accomplir des actes de l'autorité municipale, il en est deux (art. 85 et 152 § 2) qui sont empruntés aux textes de la loi de 1837 que nous venons de citer; les quatre autres sont de droit nouveau (art. 93, 98 § 4, 99, et 136 n° 20).

Toutes ces dispositions s'expliquent par une double considération : 1° le caractère mixte qui appartient, d'après la nouvelle loi municipale, aux fonctions de police du maire, comme dérivant à la fois de sa qualité de chef de l'association communale et de sa mission d'agent et représentant de l'État dans la commune; et

[1] C. cass. 8 octobre 1846, *Dion*.
[2] C. cass. 18 juillet 1839, *Vve Moreau ;* 3 février 1840, *Doucet*.

2° le caractère électif du maire, le rendant indépendant, sous ce rapport, dans toutes les communes de France, du pouvoir central dont il est l'agent. Il n'est pas douteux que ces deux considérations ne soient, l'une et l'autre, la double raison d'être du développement donné, dans la loi municipale de 1884, au droit des préfets d'accomplir directement par eux-mêmes, ou par des délégués, des actes de l'autorité municipale, aux lieu et place des maires, en cas de refus ou d'abstention de leur part.

298. L'article 85 de la loi de 1884 reproduit, comme nous venons de le dire, l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837. Il donnait lieu dans la doctrine à une controverse, impossible aujourd'hui. La jurisprudence et la majorité des auteurs considéraient que ce texte s'appliquait également aux actes du maire comme représentant la personnalité civile de la commune, et à ses actes comme agent et délégué du gouvernement. Nous pensions, avec notre collègue M. Serrigny, que la disposition de l'article 15 de la loi de 1837 devait être exclusivement réservée aux actes de cette dernière catégorie. Le législateur de 1884, tout en reproduisant cet ancien article 15 dans l'article 85 de la loi nouvelle, a manifesté sa volonté de l'entendre comme le faisait la jurisprudence.

Il faut donc admettre que le droit du préfet d'accomplir un acte de l'autorité municipale aux lieu et place du maire, lorsqu'il refuse ou néglige de l'accomplir, est général, et s'applique, suivant l'expression de M. Vivien, toutes les fois qu'il s'agit d'« un acte formel précisément exigé par la loi ». Il n'y a donc pas à distinguer, à ce point de vue, entre les diverses sortes d'attributions du maire, entre celles qui sont « propres au pouvoir municipal » et celles que l'article 49 de la loi du 14 décembre 1789 sur les municipalités déclarait « propres à l'administration générale de l'État et déléguées par elle aux municipalités ». Du moment que l'accomplissement d'un acte est formellement prescrit au maire par la loi, peu importe que le maire soit soumis, en ce qui concerne cet acte, « à l'autorité de l'administration « supérieure (article 92 de la loi de 1884) » ou seulement « à sa sur-

veillance (articles 90 et 91)» ; l'article 85 s'applique également dans un cas comme dans l'autre.

Lorsque le maire se refuse à exécuter une délibération du conseil municipal exécutoire par elle-même en vertu de la règle générale de l'article 61 § 1er, ou bien une délibération du conseil municipal soumise à autorisation par les articles 68, 69, 121, etc., et régulièrement autorisée, il est vrai de dire que le maire refuse d'accomplir « un acte formel précisément exigé par la loi ». Le texte qui impose au maire l'obligation légale de cet accomplissement des actes de la vie civile de la commune, régulièrement votés par le conseil municipal, n'est autre que l'article 90 de la loi de 1884. Non content d'énumérer dans ce texte les actes de gestion de la fortune communale dont « le maire est chargé sous « le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'admi« nistration supérieure », le législateur a ajouté, dans le n° 10 et dernier de cet article 90, que le maire est chargé « d'une manière « générale d'exécuter les décisions du conseil municipal ».

C'est le droit du maire, qui, en principe, n'appartient qu'à lui seul ; mais c'est aussi un devoir qui lui est imposé par ce texte ; c'est un « acte formel précisément exigé par la loi ». Le refus d'accomplissement pourrait donner lieu à la suspension ou à la révocation du maire (art. 86). Il est logique, dans cet ordre d'idées, et sans rendre nécessaires ces mesures aujourd'hui plus graves, de permettre au préfet, après en avoir requis le maire, d'accomplir l'acte lui-même, ou par un délégué spécial, aux termes de l'article 85. L'application de cette disposition à cette catégorie d'actes municipaux se trouve être ainsi la conséquence de cette vérité incontestable que la réalisation des contrats à passer au nom de la commune, et régulièrement votés par le conseil municipal, est un acte prescrit au maire par la loi.

Il s'agit d'assurer l'exécution d'une délibération régulière du conseil municipal, à laquelle le maire se refuse indûment de procéder. L'application de l'article 85 est à la fois dans ce cas un moyen d'assurer l'exécution de la loi et de faire triompher de la résistance du maire la volonté du conseil municipal. Cette résistance du maire constitue la violation de la loi, à laquelle

l'article 85 permet de mettre un terme. Ainsi l'intervention du préfet dans cet ordre de faits, loin d'être une atteinte aux franchises municipales, a pour but d'assurer l'exécution des dispositions de la loi consacrant ces franchises. Cette observation déterminante doit faire taire les scrupules. Elle justifie le texte général de l'article 85 et la place qu'il occupe dans la loi de 1884.

Ils sont exclusifs de toute distinction entre les arrêtés individuels et les actes contractuels des maires.

Mais il ne faut pas aller plus loin, et si, pour l'un quelconque de ces actes de la vie civile de la commune, la base légale dont nous parlions tout à l'heure, la délibération du conseil municipal, fait défaut, l'on est alors en dehors de la règle que nous venons de poser. Il n'y a plus d'obligation légale imposée au maire; il n'y a pas d'acte qui lui soit prescrit par la loi; par suite l'intervention du préfet n'a plus de raison d'être, et l'article 85 de la loi de 1884 est entièrement inapplicable, tant en matière d'action communale ou d'action à exercer contre les communes, que de tout autre acte de la vie civile de la commune en dehors d'une délibération conforme du conseil municipal.

Une question budgétaire peut être soulevée par l'article 85 de la loi municipale. Son application, dans certains cas, donne lieu à une dépense. L'article 136 n° 20 comble une lacune de la loi de 1837 en classant parmi les dépenses obligatoires des communes « les dépenses occasionnées par l'article 85 ».

Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial (L. 5 avril 1884, art. 85). — Sont obligatoires pour les communes les dépenses suivantes : 20° les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 de la présente loi, et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi (art. 136, n° 20).

299. L'article 93 de la loi 1884 fait une application spéciale du principe de l'article 85 en matière de police des sépultures, partie intégrante de la police municipale (L. 1884, art. 97 4°; D. 23 prairial an XII, art. 16, 17, 19, 21). L'article 93 enjoint directement aux maires d'assurer les sépultures, lorsque les familles

s'abstiennent, sont absentes, ou rencontrent des obstacles. Dans cet ordre d'idées, le texte ajoute logiquement que, si le maire s'abstient, le sous-préfet doit agir à sa place. C'est toujours l'administration supérieure, un agent de l'État, substitué à l'administration municipale, lorsqu'elle s'abstient. C'est bien là une application spéciale du principe général formulé dans l'article 85.

Cet article 93 de la loi municipale est manifestement inspiré par les pénibles souvenirs de l'affaire du cimetière de Ville-d'Avray, en janvier 1870, où, pendant de longs jours, aux portes de Paris, un cadavre resta sans sépulture. Entre les lignes de cet article, on croit lire les protestations retentissantes inspirées par ces faits douloureux, qui ont donné lieu à l'arrêt du conseil d'État du 13 mars 1872 (*Tamelier*), et qui furent, avec l'affaire du cimetière de Maillezais en Vendée (C. d'Ét. 8 février 1868, *Jousseaume*), la cause déterminante de la loi du 14 novembre 1881. C'est la loi qui, en abrogeant l'article 15 du décret du 23 prairial de l'an XII sur les sépultures, a fait disparaître les séparations entre les champs de repos des différents cultes, et consacré la complète sécularisation du cimetière communal. Cette loi du 14 novembre 1881 explique aussi la partie finale de l'article 93 et celle de l'article 97 n° 4. Mais ces textes ne portent aucune atteinte au droit des familles de recourir, pour les funérailles, aux cérémonies du culte [1].

Le maire, ou, à son défaut, le sous-préfet, pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment, sans distinction de culte ni de croyance (L. 5 avril 1884, art. 93).

300. Les trois premiers paragraphes de l'article 98 sont étrangers au sujet traité en ce moment. Mais le paragraphe 4 et dernier de cet article 98 est relatif à l'ingérence de l'administration supérieure dans l'accomplissement des actes de l'autorité municipale.

[1] « La commission n'a jamais pensé qu'on dût empêcher les familles de donner aux membres qu'elles ont perdus les satisfactions que leurs croyances exigeaient. Le maire doit rester étranger à ces dispositions (Chambre des députés, séance du 26 février 1883 ; M. de Marcère, rapporteur). » — « Le droit des religions particulières demeure absolument intact (Sénat, séance du 11 février 1884 ; M. Demole, rapporteur) ».

Ce texte ne se borne pas, comme l'article 93, à faire une application spéciale et nouvelle du principe de l'article 85, en matière de voirie. Il va bien au delà de cet article et du motif qui l'a inspiré, se bornant à assurer la réalisation des actes commandés aux administrations municipales par la loi. L'article 98 § 4 confère en effet aux préfets le droit d'accorder, aux lieu et place du maire, sur les dépendances de la voirie communale, des autorisations ou permissions, à titre précaire et révocable, qu'aucun texte de loi n'impose ni ne peut imposer aux maires l'obligation d'accorder.

La délivrance des alignements individuels et des autorisations de bâtir le long de la voie publique a toujours été considérée, en vertu de la loi du 16 septembre 1807 (art. 52), comme constituant des actes prescrits au maire par la loi, et donnant lieu, en cas de refus ou d'abstention du maire, à la délivrance de l'alignement et de l'autorisation par le préfet, par application de l'ancien article 15 de la loi de 1837 et par conséquent de l'article 85 de la loi de 1884.

Mais relativement « aux permissions de voirie à titre précaire « ou essentiellement révocables », la jurisprudence refusait au préfet le droit de les conférer aux lieu et place du maire, parce que les maires n'étaient pas obligés par la loi de les accorder (C. d'Ét. 18 décembre 1880, *Poirel*).

Cette distinction, consacrée par la jurisprudence, entre la délivrance des alignements et celle des permissions de voirie, a sa raison d'être dans la nature des choses. Les demandes d'alignements individuels et d'autorisation de bâtir sont conformes à la destination de la voie publique ; tandis que les permissions de saillies et autres tolérances ne rentrent pas dans les conditions de destination nécessaire de la voie publique. Celle-ci n'en est que l'occasion. Ces permissions peuvent même être en désaccord avec cette destination.

Ce sont ces permissions que l'article 98 attribue au préfet le droit d'accorder désormais « en cas de refus du maire non « justifié par l'intérêt général ». Le caractère précaire de pareilles permissions, essentiellement révocables, qu'elles émanent

du maire, et actuellement, à son refus, du préfet, est une conséquence du principe de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public.

Le législateur de 1884 n'a pas voulu cependant que ce grand principe de l'indisponibilité du domaine public pût servir de prétexte à des vexations arbitraires. Des maires, cédant à des sentiments d'hostilité personnelle, en dehors de tout intérêt relatif à la conservation de la voie publique et à la liberté de la circulation, avaient accordé aux uns et arbitrairement refusé à d'autres ces permissions de voirie. L'article 98 § 4 a été fait pour remédier à ces abus, et son texte est formel.

Nous pensons que le maire peut, en vertu du caractère essentiellement révocable de ces permissions, révoquer celles données en son lieu et place par le préfet, dont l'acte n'en est pas moins un acte d'autorité municipale. Le préfet est suffisamment armé à ce point de vue par l'article 95 qui lui confère le droit de suspendre ou annuler tous les arrêtés du maire.

Le maire a la police des routes nationales et départementales, et des voies de communication dans l'intérieur des agglomérations, mais seulement en ce qui touche à la circulation sur lesdites voies. Il peut, moyennant le payement de droits fixés par un tarif dûment établi, sous les réserves imposées par l'article 7 de la loi du 11 frimaire an VII, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics. Les alignements individuels, les autorisations de bâtir, les autres permissions de voirie sont délivrés par l'autorité compétente, après que le maire aura donné son avis dans le cas où il ne lui appartient pas de les délivrer lui-même. Les permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocable, sur les voies publiques qui sont placées dans les attributions du maire, et ayant pour objet, notamment, l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées au passage ou à la conduite, soit de l'eau, soit du gaz, peuvent, en cas de refus du maire non justifié par l'intérêt général, être accordées par le préfet (L. 5 avril 1884, art. 98).

301. L'article 152 de la loi du 5 avril 1885 ne fait que reproduire l'article 61 § 2 de la loi du 18 juillet 1837. C'est une application remarquable du principe de l'article 85; en faisant accomplir par le préfet l'acte de comptabilité municipale, aux lieu et place du maire ordonnateur de la commune, ce texte substitue

formellement l'arrêté du préfet à l'acte d'ordonnancement du maire.

Aux termes de l'article 90 § 3 et du § 1er de cet article 152, le maire, chargé de l'ordonnancement des dépenses communales, peut seul délivrer les mandats, sur la remise desquels les créanciers de la commune peuvent être payés par le receveur municipal. Mais si le maire refuse arbitrairement d'ordonnancer une dépense, il ne peut dépendre de son caprice de laisser en souffrance une créance légitime. Le § 2 de l'article 152 autorise le préfet à prononcer en conseil de préfecture, et le texte ajoute que « l'arrêté du préfet tiendra lieu du mandat du maire ». Ainsi l'article 85 et l'article 152 § 2 de la loi municipale constituent deux applications d'une idée commune : transmettre pour un cas spécial l'action municipale à une autorité supérieure, lorsque le maire refuse d'accomplir un acte que la loi lui commande d'accomplir.

A un autre point de vue, le texte de l'article 152 § 2 justifie la théorie que nous avons exposée [n° 298], sur l'application de l'article 85 au cas d'inexécution par le maire des délibérations du conseil municipal. Pour que le préfet puisse user du droit d'ordonnancement d'office, l'article 152 exige que le refus d'ordonnancement du maire s'applique à « une dépense régulièrement « autorisée et liquide ». Or la dépense régulièrement autorisée est celle qui a été, soit votée par le conseil municipal et portée par lui au budget, soit inscrite d'office, ce qui n'est possible que lorsque la dépense est obligatoire en vertu des articles 136 et 149. En dehors de ces deux cas, l'arrêté préfectoral ordonnançant d'office serait entaché d'excès de pouvoir (C. d'Ét. 7 février 1867, *Saint-Denis-des-Monts ;* 12 février 1875, *Marseille*). Dans le premier cas, lorsque la dépense est votée par le conseil municipal, l'article 152 fait directement à l'article 90 § 3 l'application de l'interprétation par nous donnée à l'article 90 §§ 6, 7, 8 et 10, dans ses rapports avec l'article 85. Dans le second cas, l'article 149 par le droit d'inscription d'office des dépenses obligatoires, remédie au défaut d'exécution de la loi par le conseil municipal, comme les articles 85 et 152 remédient au défaut d'exécution de la loi par le maire.

Le maire peut seul délivrer les mandats. S'il refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, il serait prononcé par le préfet en conseil de préfecture, et l'arrêté du préfet tiendrait lieu du mandat du maire (L. 5 avril 1884, art. 152).

302. L'article 99 de la loi municipale de 1884 est une disposition entièrement nouvelle, fort grave au point de vue des principes, et qui a donné lieu à de vifs débats et à des remaniements successifs au sein du Parlement[1]. Elle confère au préfet le droit de faire des règlements relatifs « au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, dans tous les « cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités munici- « pales ». Le mot de « règlement » ne figure pas dans l'article 99. Mais que peuvent être des « mesures » relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, prises par le préfet « pour toutes les communes du département ou « plusieurs d'entre elles », sinon des mesures réglementaires ? Il s'agit d'actes généraux applicables à tous les habitants des communes déterminées. La généralité d'application est le caractère essentiel des actes réglementaires, qui les distingue à la fois des deux autres actes de l'administration, les actes administratifs proprement dits et les actes de gestion. Il en sera de même de la mesure de même nature que le § 2 de l'article 99 autorise le préfet à prendre « à l'égard d'une seule commune ».

D'ailleurs c'est précisément parce que l'article 85 n'embrassait pas les actes réglementaires dans sa sphère d'application, que l'article 99 a été introduit dans la loi. Il est donc bien certain que ce texte confère au préfet le droit de faire des « règlements », aux lieu et place du maire, sur des matières de la compétence du maire; et c'est seulement en cas d'abstention de sa part que le préfet est investi de ce droit. Donc il s'agit de règlements municipaux, que les préfets sont investis du pouvoir de faire en cas d'abstention du maire. Tel est l'objet, telle est la véritable signification de l'article 99. Il fait pour les règlements munici-

[1] Pour plus amples développements, voir nos *Etudes sur la loi municipale du 5 avril 1884*, pages 38 à 81. « Des actes des maires accomplis par les préfets aux lieu et place des maires ».

paux, dans des conditions plus restrictives des prérogatives municipales, puisqu'il ne s'agit pas d'un acte formel commandé par la loi, ce que l'article 85 fait pour les arrêtés municipaux individuels et les actes de gestion communale, avec le développement donné à son principe par les articles 93, 98 § 4 et 152 § 2.

Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu de l'article 91, ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne pourra être exercé par le préfet à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat (L. 5 avril 1884, art. 99.)

303. Les préfets sont investis de cette attribution nouvelle, sans préjudice des règlements départementaux qu'ils continuent de faire. Ceux-ci restent soumis à des règles différentes, conformément à la jurisprudence antérieure à 1884, et dans la sphère normale des attributions préfectorales [n°s 151 et 154]. L'article 99 de la nouvelle loi municipale impose aux règlements municipaux faits par le préfet trois règles principales.

1° Les préfets n'ont le droit de faire des règlements départementaux que sur des objets de sûreté générale et de sûreté publique; aux termes de l'article 99, ils peuvent, aux lieu et place du maire, faire des règlements municipaux dans l'intérêt du « maintien de la salubrité, de la sûreté, et de la tranquillité publiques ». Il résulte de cette disposition que certaines mesures relatives à la salubrité et surtout à la tranquillité publique, sans avoir l'importance de mesures tenant à la sûreté et à la sécurité, pourront désormais être prises par les préfets. Le rejet d'un amendement tendant à substituer à ceux du texte les mots « mesures relatives à la sûreté et à la salubrité générales » en est la preuve.

2° Les préfets ne peuvent faire de règlements départementaux que pour le département tout entier, comme le président de la République pour tout le pays [n° 65]. L'article 99 permet aux

[1] Amendement présenté par M. Goblet, rejeté par 252 voix contre 244.

préfets de faire des règlements municipaux, non seulement pour une seule commune, mais pour plusieurs communes et par conséquent pour une partie de son département, un canton, un arrondissement, etc. Sur ce point toutefois l'innovation est plus apparente que réelle. Il eût été plus conforme au principe que le préfet fût tenu de signer autant de règlements sur ces matières municipales, qu'il y a de communes auxquelles il veut en faire l'application. Mais cette question de forme plus rapide n'a qu'une importance secondaire; le règlement fait par le préfet en vertu de l'article 99 § 1, sur des matières municipales, à défaut des maires, ne peut être qu'un règlement municipal, quel que soit le nombre plus ou moins considérable de communes du département dans lesquelles il sera applicable. Il ne résulte de l'article 99 § 1 ainsi entendu, aucune dérogation au principe que les règlements correspondent absolument au territoire de chaque unité administrative, État, département, commune.

3° L'article 99 § 2 permet au préfet de faire un règlement, soit temporaire, soit permanent, pour une seule commune. Dans ce cas seulement le préfet est obligé d'adresser au maire une mise en demeure préalable. Cette distinction n'est pas logique, puisque le § 1er comme le § 2 de l'article 99 ne donnent au préfet le droit d'agir que « dans le cas où il n'y aurait « pas été pourvu par les autorités municipales ». La dérogation apportée au droit du maire, pour chaque commune intéressée, est égale dans les deux cas. La nature de l'acte accompli par le préfet est identique. Il s'agit dans les deux cas de suppléer à l'abstention des maires; il eût été logique de soumettre l'exercice de la prérogative préfectorale aux mêmes conditions. Elle n'est ni moins nouvelle, ni moins éloignée des principes, au cas du § 1er que du § 2. On ne peut dire non plus que l'urgence soit plus grande pour 10, 20, 30 ou 50 communes que pour une seule. Il est vrai qu'il faut un peu plus de temps pour signer 10, 20, 30 ou 50 mises en demeure qu'une seule. Avec les moyens d'expédition rapide de notre temps, était-ce un motif sérieux de différence ?

304. Ce serait une grave erreur, bien que ce point ait été laissé dans l'ombre dans les rapports et discussions du parlement, de croire que c'est dans la préparation de la loi de 1884 qu'a été soulevée pour la première fois cette question de l'ingérence des préfets dans les règlements municipaux (en dehors de leur droit de suspension et d'annulation). Elle a été formellement posée, soit dans les controverses suscitées sur la législation antérieure, soit dans des précédents législatifs, qui contiennent les origines véritables de l'article 99 de la loi de 1884. Dans les deux cas il s'agissait précisément pour le préfet du droit de faire un règlement municipal dans une commune aux lieu et place du maire.

La question de savoir si un préfet avait le droit de faire un règlement dans une commune, en cas de refus du maire, en vertu de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837, a été controversée dans les premières années de l'application de cette loi. Conformément à un avis du conseil d'État de 1840, une circulaire du ministre de l'intérieur (M. de Rémusat), du 1er juillet 1840, s'était prononcée formellement en ce sens dans son n° 6 et dernier. Cette interprétation extensive n'a prévalu, ni dans la jurisprudence, ni dans la doctrine [*voir* ci-dessus, n° 292].

Cette circulaire ministérielle et cet avis du conseil d'État de 1840 n'en constituent pas moins un précédent très réel et très curieux de l'article 99 de la loi de 1884.

Le second précédent à indiquer se trouve dans le rapport de M. de Vatisménil du 29 juin 1851, présenté à l'Assemblée législative au nom de la commission de l'administration intérieure, et dans le livre 1er concernant les communes, du projet de loi préparé par cette commission. L'article 122 de ce projet proposait de modifier l'article 15 de la loi de 1837, de la manière suivante : « Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un « des actes qui lui sont prescrits par les lois ou de prendre dans « l'intérêt de la sûreté publique les mesures qui rentrent dans ses « attributions aux termes des nos 2, 3 et 5 de l'article 3, titre IX, de « la loi du 24 août 1790, le préfet, après l'en avoir requis, peut y « procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. »

Cet article 122 du projet de loi de 1851 était en réalité la com-

binaison de ce qui forme l'article 85 et l'article 99 de la loi de 1884, réunis dans une seule et même disposition, très supérieure à la rédaction de l'article 99. Cet article 122 du projet de loi de 1851 n'admettait en effet aucun cas où la prérogative du préfet pût s'exercer sans une mise en demeure préalable aux administrations municipales, d'avoir à agir elles-mêmes. Sous ce rapport, le projet de 1851 était plus libéral que le texte de 1884. La seconde innovation de l'article 99, plus apparente que réelle, ne se trouvait pas non plus dans le projet de 1851, et par suite ne se prêtait pas aux mêmes abus. En sens contraire, la première des trois règles ci-dessus indiquées [n° 303] s'y trouvait intégralement dans une forme différente.

Telles sont les origines véritables de l'article 99, d'autant plus utiles à constater que, dans la discussion de la loi, elles n'ont pas été signalées, au grand détriment de la rédaction de l'article 99.

305. Étant donné le caractère municipal irrécusable des mesures et des actes que l'article 99 permet au préfet d'accomplir en cas d'abstention des administrations municipales, cette disposition est la plus éclatante application de la doctrine nouvelle de la loi du 5 avril 1884 consacrant le caractère mixte des attributions de police des maires. C'est, après les tentatives de 1840 et 1851, le triomphe définitif d'une idée, dont l'exactitude au point de vue scientifique et pratique n'est pas aisément contestable, et dont l'élaboration s'est poursuivie durant un demi-siècle. On a bien dit que l'article 99 était « le rachat de l'élection des maires « par les conseils municipaux ». Il n'est guère douteux que le caractère exclusivement électif, pour toutes les communes, des administrations municipales, a contribué au triomphe de l'idée, en la rendant pratiquement plus utile. Mais l'idée elle-même date de plus loin, ainsi que nous l'avons établi ; en outre, elle a sa raison d'être en soi, indépendamment des autres parties de la législation communale, qui peuvent toutefois en développer l'intérêt et l'application.

Il n'est pas moins vrai que cette attribution du préfet, dérivant du caractère mixte des attributions de police municipale et ru-

rale des maires, crée un lien de plus entre la commune et l'État, entre l'administration locale et l'administration centrale, dont le préfet est le représentant et l'agent. Elle étend et généralise le pouvoir du préfet de se substituer au maire, pour l'accomplissement des actes du maire. Désormais, des trois catégories d'actes que les maires peuvent accomplir, administratifs proprement dits, contractuels, et réglementaires, il n'en est plus une seule qui échappe, dans les conditions déterminées par la loi du 5 avril 1884, à la prérogative du préfet de l'accomplir aux lieu et place du maire, lorsqu'il refuse ou néglige de le faire.

§ III. — Adjoints.

306. Définition et attributions des adjoints; élection, gratuité et révocation des fonctions d'adjoints.
307. Exception peu judicieuse à la suppléance du maire par un adjoint.
308. Exception nécessaire aux cas des articles 44 et 87.
309. Violations regrettables, sous l'empire de la loi de 1837, de la prérogative légale des adjoints à la délégation des pouvoirs du maire; affaire dite des mariages de Montrouge.
310. Délégation possible d'une partie des fonctions du maire à des conseillers municipaux, seulement en cas d'absence ou d'empêchement des adjoints, et en vertu d'un arrêté; sanction de ces prescriptions.
311. Nombre des adjoints.
312. Adjoints spéciaux.

306. Les adjoints sont les suppléants du maire. En cas d'absence, empêchement, démission et révocation de celui-ci, le premier adjoint, par ordre de nomination, le remplace, de plein droit, dans la plénitude de ses fonctions; c'est le second adjoint, lorsque le premier fait défaut, et ainsi de suite; puis, si les adjoints manquent, les conseillers municipaux dans l'ordre d'élection, à moins que le conseil municipal ne désigne l'un de ses membres (L. 1884, art. 84).

Les adjoints peuvent être aussi les délégués du maire, seulement pour une partie de ses fonctions, et en vertu d'un arrêté du maire (art. 82).

Enfin ils sont les auxiliaires du maire, exerçant certaines fonc-

tions concurremment avec lui, sans délégation, en vertu d'une attribution directe de la loi.

Nous avons vu que les articles 73 § 1, 74, 76 à 81, 86, de la loi du 5 avril 1884, fixent, en même temps que pour les maires, les règles relatives à l'élection, à la gratuité et à la révocation des fonctions d'adjoint.

En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations, et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil, sinon pris dans l'ordre du tableau (L. 5 avril 1884, art. 84). — Le maire est seul chargé de l'administration; mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, à des membres du conseil municipal. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées (art. 82).

307. Une dérogation peu judicieuse est apportée à la règle de la suppléance des maires par les adjoints, dans l'article 83. Cette disposition nouvelle est sans correspondance aucune dans le droit antérieur qui, dans le cas d'empêchement qu'il prévoit, comme dans tous les autres, se contentait avec raison de la suppléance d'un adjoint. Les empêchements de toute nature du maire sont en effet la raison d'être de leur institution.

Dans les cas où les intérêts du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune, le conseil municipal désigne un autre de ses membres pour représenter la commune soit en justice, soit dans les contrats (L. 5 avril 1884, art. 83).

308. Une autre dérogation s'imposait, au contraire, lorsqu'il n'y a plus de conseil municipal, et par suite ni maire ni adjoint. Nous en verrons les applications en traitant de la dissolution des conseils municipaux [nos 352 à 354]; cette exception au droit commun est écrite dans l'article 87.

Au cas prévu et réglé par l'article 44, le président et, à son défaut, le vice-président de la délégation spéciale remplit les fonctions de maire. Ses pouvoirs prennent fin dès l'installation du nouveau conseil (L. 5 avril 1884, art. 87).

309. Il résulte de l'article 82 ci-dessus que la loi du 5 avril 1884 a eu la sagesse de maintenir au profit des adjoints la prérogative exclusive, lorsqu'ils ne sont ni absents, ni empêchés, à la délégation des pouvoirs du maire. Telle était également la règle écrite dans l'article 14 de la loi du 18 juillet 1837 et les textes antérieurs. Mais cette règle fut souvent méconnue, même dans les matières les plus graves, telles qu'une délégation de direction d'octroi municipal et surtout la délégation des fonctions de l'état civil. Des décisions judiciaires, rendues en sens opposés, sont venues l'attester dans divers litiges [1], et principalement dans la retentissante affaire dite « des mariages de Montrouge ». En 1883, trois jugements du tribunal de la Seine [2] prononçaient en effet, à la requête du ministère public, la nullité de trois mariages célébrés dans cette commune par un conseiller municipal, à qui le maire avait délégué ses fonctions d'officier de l'état civil, bien que les adjoints ne fussent ni absents ni empêchés, et que ce conseiller ne fût lui-même que le 21e au tableau du conseil.

En présence de l'émotion causée par ces décisions, de sages mesures furent prescrites par une instruction de la chancellerie du 19 février 1883 et par une circulaire du préfet de la Seine du 12 mars 1883 reproduisant cette instruction. La controverse qui se produisait dans la jurisprudence se traduisit dans la doctrine, et nous avons soutenu[3], dans le sens des jugements du tribunal de la Seine, que le maire, investi par la loi de la plénitude de l'autorité municipale dans la commune, n'était pas, en outre, et ne doit pas être, dans les 36.170 communes de France, le libre dispensateur de ses propres pouvoirs, au détriment de ses adjoints, et au profit de tous ses collègues indistinctement du conseil municipal dont il est l'élu. La cour de cassation, par l'arrêt de la chambre civile du 7 août 1883 [4], sur les conclusions conformes de M. le procureur général Barbier [5], s'est prononcée pour un

[1] Poitiers, ch. corr., 23 janvier 1882, *Maire de Jonzac c. Aubin et Guilpamasse*; Trib. civil. La Roche sur Yon, 13 mars 1883, *Guilbaud c. Faveroul*.
[2] Trib. de la Seine, 23 février 1883 (Dalloz, 83, 2, 49)
[4,5] Dalloz périodique, 1883, 2, 49, et 1884, 1, 5.

système mixte. Elle a admis, le droit de préférence des adjoints à la délégation des pouvoirs du maire [1] affirmé par nous. Mais elle a rejeté la sanction de nullité comme n'étant pas formellement prescrite par la loi. Cette affaire est la raison d'être de la nouvelle rédaction de l'article 82 de la loi municipale de 1884, successivement remanié au bruit de ces débats. En y prenant une part active, nous n'avons pas seulement étudié les textes antérieurs à 1884 et écrit l'histoire des institutions auxquelles ils correspondent, nous avons expliqué par avance l'article 82 de la loi nouvelle et montré, au point de vue de l'avenir, qu'il n'est pas facile désormais d'éviter la sanction de nullité pour un texte si laborieusement rédigé, par un législateur profondément pénétré de l'importance capitale de toutes les mesures qu'il a prescrites, sans cependant écrire le mot de « nullité » [2].

310. D'après la disposition nouvelle de l'article 82 [n° 306], le maire peut désormais déléguer ses pouvoirs, par arrêté, à des conseillers municipaux non investis des fonctions d'adjoints, pourvu que tous les adjoints soient absents ou empêchés.

Dans la législation antérieure l'absence ou l'empêchement des adjoints ne suffisait pas; il fallait que les conseillers municipaux délégués fussent régulièrement appelés à faire fonctions d'adjoints. Cette condition nous paraît toujours plus logique; mais la loi nouvelle ne l'exige plus. Il résulte donc du texte de l'article 82 que les deux conditions désormais exigées pour la validité de la délégation faite à un conseiller municipal sont : 1° l'absence ou l'empêchement des adjoints; 2° un arrêté de délégation. Si l'une de ces conditions fait défaut, ne faudra-t-il pas dire que le conseiller municipal irrégulièrement délégué est sans qualité, et que

[1] Cette première proposition est nettement formulée dans la partie de l'arrêt portant « que le pouvoir de délégation établi par l'article 5 du dé- « cret du 4 juin 1806, consacré de nouveau et étendu par l'article 14 de la « loi de juillet 1837, est bien soumis, dans son exercice, à certaines règles, « et que le vœu du législateur est que le maire suive l'ordre qui ressort de la « combinaison de l'article 14 de la loi du 18 juillet 1837, avec les articles 5 « de la loi du 21 mars 1831 et 4 de la loi du 5 mai 1855 ».

[2] Voir nos *Etudes de Droit public*, pp. 364 à 404, « XIII et XIV, Des adjoints, de la suppléance et de la délégation des pouvoirs du maire ».

l'acte accompli par lui, quelle qu'en soit la nature, est nul? Le législateur de 1884 a-t-il pu, en imposant spécialement l'obligation de prendre un arrêté municipal pour déléguer, vouloir le laisser dépourvu de sanction ?

Ce que le législateur de 1884 a voulu, à tort ou à raison, après tant de rédactions successives, dont nous reproduisons le tableau [1], c'est l'extension du pouvoir de délégation du maire à tous les conseillers municipaux indistinctement. Mais, en subordonnant l'exercice de ce pouvoir nouveau du maire aux deux conditions ci-dessus, le législateur ne les a-t-il pas formellement prescrites, l'une et l'autre, à titre de conditions de validité des actes du délégué ?

Il convient de remarquer aussi deux autres conditions que la loi nouvelle applique également aux deux catégories de délégués, les adjoints, et à leur défaut les conseillers municipaux : 1° que toute délégation s'exerce sous la surveillance et la responsabilité du maire ; 2° que toute délégation subsiste tant qu'elle n'est pas rapportée.

Nous avons dit, en outre, et l'article 82 constate que la délégation ne peut être que partielle, tandis que la suppléance est totale.

1

Loi du 18 juillet 1837, article 14.	*Article 63 du projet vote le 17 février 1883.*	*Article 82 du projet voté le 25 octobre 1883.*	*Loi du 5 avril 1884, article 82.*
Le maire est seul chargé de l'administration ; mais il peut déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, et, en l'absence des adjoints, à ceux des conseillers municipaux qui sont appelés à en remplir les fonctions.	Le maire est seul chargé de l'administration ; mais, il peut, *sous sa surveillance et sa responsabilité*, déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, et, en l'absence des adjoints, à ceux des conseillers municipaux qui sont appelés à en remplir les fonctions.	Le maire est seul chargé de l'administration ; mais il peut, *sous sa surveillance et sa responsabilité*, déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, et, en l'absence *ou en cas d'empêchement des adjoints*, *à des membres du conseil municipal.*	Le maire est seul chargé de l'administration ; mais il peut, *sous sa surveillance et sa responsabilite*, déléguer *par arrêté* une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, et, en l'absence *ou en cas d'empêchement des adjoints*, *à des membres du conseil municipal. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.*

311. Le nombre des adjoints varie proportionnellement à la population; il y a un adjoint dans les communes de 2,500 habitants et au-dessous, deux dans les communes de 2,500 à 10,000 habitants, et, dans les communes d'une population supérieure à 10,000 habitants, il y a un adjoint de plus par chaque excédent de 25,000 habitants, sans que le nombre des adjoints puisse dépasser douze, sauf les règles spéciales à la ville de Lyon [n° 279.]

Il y a dans chaque commune un maire et un ou plusieurs adjoints élus parmi les membres du conseil municipal. Le nombre des adjoints est d'un dans les communes de 2,500 habitants et au-dessous, de deux dans celles de 2,501 à 10,000. Dans les communes d'une population supérieure, il y aura un adjoint de plus par chaque excédent de 25,000 habitants, sans que le nombre des adjoints puisse dépasser douze, sauf en ce qui concerne la ville de Lyon, où le nombre des adjoints sera porté à dix-sept. (L. 5 avril 1884, art. 73).

312. L'institution des *adjoints spéciaux* apporte une dérogation aux règles qui précèdent fixant le droit commun, au point de vue du nombre des adjoints dans chaque commune. Introduite par une loi du 18 floréal an X (8 mai 1802) et successivement maintenue par toutes les lois d'organisation municipale, elle était réglée, en dernier lieu, par la loi du 22 juillet 1870 (art. 1er § 2). L'institution des adjoints spéciaux est actuellement régie par l'article 75 de la loi du 5 avril 1884, qui ne permet de l'établir que « sur « la demande du conseil municipal ». Le projet de loi, déjà cité [n° 258], du 27 octobre 1896, propose une mesure de déconcentration consistant à substituer un simple arrêté préfectoral au décret rendu en conseil d'État, exigé jusqu'à ce jour pour la création d'un poste d'adjoint spécial.

De 1830 à 1845, cette mesure a été prise dans 40 communes; d'après les comptes généraux des travaux du conseil d'État, 28 décrets de cette nature ont été rendus de 1852 à 1860, 27 de 1860 à 1866, 30 du 10 août 1872 au 31 décembre 1877, 16 dans la période quinquennale 1878-1882, et 25 dans celle 1883-1887.

Lorsqu'un obstacle quelconque ou l'éloignement rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de commune, un poste d'adjoint spécial peut être institué, sur la demande du conseil municipal, par un décret rendu en conseil d'Etat.

Cet adjoint, élu par le conseil, est pris parmi les conseillers et à défaut d'un conseiller résidant dans cette fraction de commune, ou s'il est empêché, parmi les habitants de la fraction. Il remplit les fonctions d'officier de l'état civil, et il peut être chargé de l'exécution des lois et des règlements de police dans cette partie de la commune. Il n'a pas d'autres attributions (L. 5 avril 1884, art 75).

§ IV. — Conseils municipaux.

313. Définition des conseils municipaux ; loi du 5 avril 1884, et division du paragraphe en trois parties.

313. Tandis que le maire représente l'association communale dans la sphère de l'action et de l'exécution, le conseil municipal la représente dans la sphère de la délibération. Il est également régi par la loi du 5 avril 1884 qui lui consacre même son titre II (art. 10 à 73), tandis qu'elle n'a traité des maires que dans son titre III (n° 263). Le conseil municipal est à la commune ce que le conseil général est au département; aussi nous diviserons de la même manière ce paragraphe en trois parties : composition et organisation ; attributions; et sanctions.

A. — Composition et organisation des conseils municipaux.

314. Composition des conseils municipaux.
315. Statistique des communes.
316. Suppression par la loi du 5 avril 1882 de la participation des plus imposés à la gestion des affaires communales.
317. Election des conseils municipaux; unité de liste électorale.
318. Élection au scrutin de liste pour toute la commune ; exception au cas de création de sections électorales par le conseil général.
319. Conditions d'éligibilité ; loi du 5 avril 1884, art. 31.
320. Causes d'incapacité, d'inéligibilité et d'incompatibilité.
321. Durée et renouvellement des conseils municipaux; historique; situation actuelle; loi de 1884, art. 41.
322. Rares élections partielles de conseillers municipaux.
323. Contentieux des élections municipales; renvoi.
324. Sessions ordinaires et extraordinaires des conseils municipaux.
325. Séances et votes.
326. Publicité des séances ; communication des délibérations.
327. Démissions volontaires et démissions déclarées des conseillers municipaux.

314. Nommés par les préfets sur les listes nationales d'éligibilité, en vertu de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, les conseils municipaux sont électifs depuis 1831 et présentent depuis 1848 l'une des applications du suffrage universel. Ils se composent d'un nombre de membres qui varie d'après la population municipale totale constatée par le dernier recensement officiel de la commune, suivant un tableau contenu dans l'article 10 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale.

Le conseil municipal se compose de 10 membres, dans les communes de 500 habitants et au-dessous ; — de 12 dans celles de 501 à 1,500 ; — de 16 dans celles de 1,501 à 2,500 ; — de 21 dans celles de 2,501 à 3,500 ; de 23 dans celles de 3,501 à 10,000 ; — de 27 dans celles de 10,001 à 30,000 ; — de 30 dans celles de 30,001 à 40,000 ; — de 32 dans celles de 40,001 à 50,000 ; — de 34 dans celles de 50,001 à 60,000 ; — de 36 dans celles de 60,001 et au-dessus. Dans les villes divisées en plusieurs mairies, le nombre des conseillers sera augmenté de trois par mairie. (Loi du 5 avril 1884, *sur l'organisation municipale*, art. 10.)

315. La statistique suivante, résultant des tableaux de recensement du 29 mars 1896, arrêtés par le décret du 31 décembre 1896, indique comment se répartissent les 36,170 communes françaises au point de vue du chiffre de leur population. Il donne une idée complète de la portée pratique de la disposition de l'article 10 de la loi du 5 avril 1884 [*voir* aussi, n° 280, le chiffre de la population des 43 villes d'une population totale supérieure à 40,000 habitants, et le n° 256 déjà relatif à la statistique des communes].

Nombre des communes ayant moins de 50 habitants				107
Ayant de	51 habitants à		100	863
—	101	—	200	4,155
—	201	—	300	5,091
—	301	—	400	4,229
—	401	—	500	3,609
—	501	—	1,000	9,951
—	1,001	—	1,500	3,605
—	1,501	—	2,000	1,838
—	2,001	—	2,500	807
—	2,501	—	3,000	543
—	3,001	—	3,500	310
—	3,501	—	4,000	222
—	4,001	—	5,000	252
—	5,001	—	10,000	337
—	10,001	—	20,000	134
—	20,001 et au-dessus			117
			Total des communes	36,170

316. Une restriction à l'application du principe électif, dans le régime représentatif des communes, résultait de la participation des plus imposés à la gestion des affaires communales, consacrée par les lois du 18 juillet 1837 (art. 42) et du 24 juillet 1867 (art. 6). Aux termes de ces dispositions, les contributions extraordinaires et les emprunts communaux ne pouvaient être votés par les conseils municipaux qu'avec l'assistance des plus imposés en nombre égal à celui des conseillers municipaux. Cette institution introduite sous la Restauration, alors que les conseils municipaux n'étaient pas électifs, et maintenue par les lois municipales postérieures qui la combinaient avec les diverses applications du droit de suffrage, a été abrogée par la loi du 5 avril 1882. Cette suppression est maintenue par le silence de la loi du 5 avril 1884.

Sans doute, la représentation de la propriété et d'autres intérêts peut n'être pas assurée dans les conseils municipaux issus du suffrage universel, et il peut y avoir de ce chef une cause d'augmentation des dépenses communales. Mais l'objection porterait bien plus haut. Elle aurait pour effet logique, si elle était admise, de battre en brèche d'une manière générale le régime représentatif, à tous ses degrés, basé sur l'universalité du suffrage. Or, le suffrage universel est la base fondamentale et constitutionnelle des institutions politiques et administratives de la France. Cette intervention des plus imposés dans l'administration communale était donc en désaccord avec elles. [Voir aussi nos 862 à 869].

317. « Les conseillers municipaux sont élus, porte l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, par le suffrage universel direct ». C'est le principe proclamé, en 1848, aussi bien pour les élections locales que pour les élections politiques. Mais ce texte réalise le retour à l'unité de liste électorale pour toutes ces élections, dont s'étaient écartées les lois du 14 avril 1871 et du 7 juillet 1874 en établissant deux listes électorales, l'une pour les élections politiques, l'autre pour les élections locales. Avant 1883 il y avait environ 160,000 citoyens ayant le droit de suffrage politique sans avoir le droit de suffrage municipal ou départemental. Désormais, tout citoyen français possède l'un et l'autre. Ils sont

inséparables [nos 869 à 872]. Les articles 15 à 30 déterminent les conditions de formes de l'élection.

Les conseillers municipaux sont élus par le suffrage direct universel. Sont électeurs tous les Français âgés de vingt et un ans accomplis, et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi. La liste électorale comprend: 1° tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins; 2° ceux qui auront été inscrits au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Seront également inscrits, aux termes du présent paragraphe, les membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés, et les habitants qui, en raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt; ceux qui, en vertu de l'article 2 du traité du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune, conformément à la loi du 19 juin 1871; 4° ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité soit de ministres des cultes reconnus par l'Etat, soit de fonctionnaires publics. Seront également inscrits les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive. L'absence de la commune résultant du service militaire ne portera aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales. Les dispositions concernant l'affichage, la libre distribution des bulletins, circulaires et professions de foi, les réunions publiques électorales, la communication des listes d'émargement, les pénalités et poursuites en matière législative, sont applicables aux élections municipales. Sont également applicables aux élections municipales les paragraphes 3 et 4 de l'article 3 de la loi organique du 30 novembre 1875 sur les élections des députés (Loi du 5 avril 1884, *sur l'organisation municipale* (art. 14). — L'assemblée des électeurs est convoquée par arrêté du préfet. L'arrêté de convocation est publié dans la commune quinze jours au moins avant l'élection, qui doit toujours avoir lieu un dimanche. Il fixe le local où le scrutin sera ouvert, ainsi que les heures auxquelles il doit être ouvert et fermé (art. 15). — Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni: 1° la majorité absolue des suffrages exprimés; 2° un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. Au deuxième tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé. En cas de deuxième tour de scrutin, l'assemblée est de droit convoquée pour le dimanche suivant. Le maire fait les publications nécessaires (art. 30).

318. L'élection pour le conseil municipal a lieu en principe au scrutin de liste pour toute la commune. Nous avons vu [n° 42] que c'est la règle appliquée aux élections sénatoriales, tandis que

l'élection au scrutin uninominal est appliquée à la Chambre des députés, aux conseils généraux et aux conseils d'arrondissements, sauf l'exception écrite pour certains cantons des arrondissements ayant plus de neuf cantons, dans lesquels l'élection au conseil d'arrondissement a lieu au scrutin de liste [nos 44, 163, 232].

Toutefois nous avons déjà vu [no 200] que l'article 43 de la loi du 10 août 1871 donne au conseil général le droit, qui, avant 1871, appartenait aux préfets, de déroger à cette règle, en établissant des sections électorales destinées à assurer, lorsqu'il y a lieu, à certaines fractions de la commune des représentants de ses intérêts dans le conseil municipal. L'article 3 de la loi du 14 avril 1871, sur les élections municipales, s'harmonisait avec l'article 43 de la loi sur les conseils généraux, en substituant seulement les mots « *dans sa session d'août* » à ceux-ci « *dans sa session ordinaire* ». Mais l'application de ces dispositions, depuis 1871, comme auparavant, avait donné lieu à de graves abus et à un grand nombre d'arrêts. Les uns et les autres expliquent et justifient les longues et minutieuses prescriptions des articles 11 et 12 de la loi de 1884, ayant pour but méritoire d'empêcher que le sectionnement ne soit un groupement artificiel des électeurs de nature à modifier la majorité. Il ne faut pas confondre avec les sections de communes ces sections électorales qui, tout en restant soumises à la règle du vote au scrutin de liste, dérogent seulement à cette autre règle que chaque électeur de la commune participe à l'élection de tous les conseillers municipaux. Il ne faut pas les confondre non plus avec les bureaux de vote, dont l'établissement est resté dans les attributions du préfet (art. 13), et ne constitue qu'une mesure d'ordre, sans conséquence au point de vue de l'étendue du droit électoral.

La faculté de sectionnement est limitée à deux cas, l'un relatif aux agglomérations rurales, et le second aux agglomérations urbaines. On a cherché à remédier à l'arbitraire par six prescriptions écrites dans l'article 11 : 1° que le nombre des conseillers à élire par chaque section électorale *soit proportionnel au chiffre des électeurs inscrits* dans chacune d'elles ; 2° que les fractions de territoire ayant des biens propres (c'est-à-dire formant des sections

de commune) ne peuvent être divisées en sections électorales; 3° que la section électorale ne peut être formée de fractions de territoire appartenant à des cantons ou à des arrondissements (ceci est pour la ville de Lyon) municipaux différents ; 4° que chaque section électorale soit composée de territoires contigus; 5° que toutes les sections électorales urbaines aient au moins quatre conseillers à élire; et 6° qu'il y ait au moins deux conseillers à élire pour les sections électorales rurales.

Indépendamment de ces règles de l'article 11 qui tiennent au fond du sectionnement, l'article 2 ajoute des prescriptions de formes qui presque toutes sont des innovations et ont pour objet de mettre le conseil général en garde contre les surprises et les entraînements.

L'élection des membres du conseil municipal a lieu au scrutin de liste pour toute la commune. Néanmoins, la commune peut être divisée en sections électorales, dont chacune élit un nombre de conseillers proportionné au chiffre des électeurs inscrits, mais seulement dans les deux cas suivants : 1° quand elle se compose de plusieurs agglomérations d'habitants distinctes et séparées; dans ce cas, aucune section ne peut avoir moins de deux conseillers à élire; 2° quand la population agglomérée de la commune est supérieure à 10,000 habitants; dans ce cas, la section ne peut être formée de fractions de territoire appartenant à des cantons ou à des arrondissements municipaux différents. Les fractions de territoire ayant des biens propres ne peuvent être divisées entre plusieurs sections électorales. Aucune de ces sections ne peut avoir moins de quatre conseillers à élire. Dans tous les cas où le sectionnement est autorisé, chaque section doit être composée de territoires contigus (L. 5 avril 1884, art. 11). — Le sectionnement est fait par le conseil général, sur l'initiative soit d'un de ses membres, soit du préfet, soit du conseil municipal ou d'électeurs de la commune intéressée. Aucune décision en matière de sectionnement ne peut être prise qu'après avoir été demandée avant la session d'avril ou au cours de cette session au plus tard. Dans l'intervalle entre la session d'avril et la session d'août, une enquête est ouverte à la mairie de la commune intéressée, et le conseil municipal est consulté par les soins du préfet. Chaque année, ces formalités étant observées, le conseil général, dans sa session d'août, prononce sur les projets dont il est saisi. Les sectionnements ainsi opérés subsistent jusqu'à une nouvelle décision. Le tableau de ces opérations est dressé chaque année par le conseil général dans sa session d'août. Ce tableau sert pour les élections intégrales à faire dans l'année. Il est publié dans les communes intéressées, avant la convocation des électeurs, par les soins du préfet, qui détermine, d'après le chiffre des électeurs inscrits dans chaque section, le nombre des conseillers que la loi lui attribue. Le sectionnement, adopté par le conseil général, sera re-

présenté par un plan déposé à la préfecture et à la mairie de la commune intéressée. Tout électeur pourra le consulter et en prendre copie. Avis de ce dernier dépôt sera donné aux intéressés par voie d'affiche à la porte de la mairie. Dans les colonies régies par la présente loi, toute demande ou proposition de sectionnement doit être faite trois mois au moins avant l'ouverture de la session ordinaire du conseil général. Elle est instruite par les soins du directeur de l'intérieur dans les formes indiquées ci-dessus. Les demandes et propositions, délibérations de conseils municipaux et procès-verbaux d'enquête sont remis au conseil général à l'ouverture de la session (art. 12). — Le préfet peut, par arrêté spécial publié dix jours au moins à l'avance, diviser la commune en plusieurs bureaux de vote qui concourront à l'élection des mêmes conseillers. Il sera délivré à chaque électeur une carte électorale. Cette carte indiquera le lieu où doit siéger le bureau où il devra voter (art. 13).

319. Pour être éligible au conseil municipal d'une commune, il faut réunir les cinq conditions suivantes : être français, jouir de ses droits civils et politiques, être âgé de 25 ans accomplis, être électeur dans la commune ou, pour le quart seulement des membres du conseil municipal, être inscrit dans ladite commune au rôle des contributions directes ou justifier qu'on devait y être inscrit au 1er janvier de l'année de l'élection, et enfin n'être dans aucun cas d'exclusion ou d'incapacité, d'inéligibilité ou d'incompatibilité déterminés par la loi.

Sont éligibles au conseil municipal, sauf les restrictions portées au dernier paragraphe du présent article et aux deux articles suivants, tous les électeurs de la commune et les citoyens inscrits au rôle des contributions directes ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1er janvier de l'année de l'élection, âgés de vingt cinq ans accomplis. Toutefois, le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection ne peut excéder le quart des membres du conseil. S'il dépasse ce chiffre, la préférence est déterminée suivant les règles posées à l'article 49. Ne sont pas éligibles les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service (L. 5 avril 1884, art. 31).

320. Les causes d'exclusion ou d'incapacité sont fixées par l'article 32; les causes d'inéligibilité, autres que celles indiquées au dernier paragraphe de l'article 31, sont fixées par l'article 33; et les causes d'incompatibilité par les articles 34 et 35. Toutes ces dispositions sont essentiellement limitatives.

On a critiqué à tort le législateur de 1884 de n'avoir pas placé

le § 3 de l'article 31 dans l'article 33. La différence de situation explique cette séparation. L'inéligibilité est relative dans l'article 33, en ce sens qu'elle n'existe que dans le ressort des fonctions; elle est absolue et générale au cas de l'article 31 § 3, en ce sens qu'elle existe dans ce cas pour toutes les communes de France; c'est ce qui résulte de ces mots du § 3 de l'article 31 : « *ne sont pas éligibles* les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service ». L'article 33 établit au contraire dix catégories de fonctionnaires, magistrats (non compris ceux de la cour de cassation),employés ou agents, auxquels la loi, en raison de la nature des fonctions publiques dont ils sont investis, refuse l'éligibilité au conseil municipal, mais seulement dans le ressort où ils exercent leurs fonctions.

Le § 4 de l'article 35 reproduit l'article 11 dela loi du 5 mai 1855. Ce texte prohibe avec raison la présence simultanée dans le même conseil municipal des parents et alliés. C'est la seconde cause d'exclusion qu'il consacre. Ce principe est excellent. Il a pour but d'empêcher les fonctions municipales de devenir le fief d'une ou deux familles. Mais c'est surtout dans les petites communes que ce danger est à craindre, et c'est précisément dans celles-là, dans les communes de moins de 501 habitants, que la loi nouvelle, à l'imitation de l'ancienne, permet aux ascendants, descendants, frères et alliés au même degré de faire partie simultanément du conseil municipal. Dans le projet de loi discuté en 1877 on avait abaissé la limite de l'exception aux communes de moins de 301 habitants (séance du 11 mai 1877); c'eût été au moins une atténuation au mal et un progrès. Mais en 1882 et en 1884 on est revenu à l'ancien texte. Cette disposition nous paraît très regrettable. On veut la justifier en disant que, dans ces petites communes, on manquerait de candidats pour le recrutement du conseil. Cette crainte nous paraît exagérée. Les candidats sont ce qui manque le moins en France. Peut-être serait-on obligé, dans quelques communes, d'élire au conseil municipal des membres un peu moins éclairés. La présence dans le conseil municipal de conseillers moins éclairés ou même illettrés est préférable à la transformation des affaires communales en affaires de familles.

L'article 34 est nouveau ; son § 1er met utilement en relief la règle caractéristique des incompatibilités. qui est d'entraîner la faculté d'option (n° 327). L'innovation consacrée par son § 2 est absolument arbitraire.

Ne peuvent être conseillers municipaux : 1° Les individus privés du droit électoral ; 2° Ceux qui sont pourvus d'un conseil judiciaire ; 3° Ceux qui sont dispensés de subvenir aux charges communales et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance : 4° Les domestiques attachés exclusivement à la personne (L. 5 avril 1884, art. 32). — Ne sont pas éligibles dans le ressort où ils exercent leurs fonctions : 1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture : et, dans les colonies régies par la présente loi, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et les membres du conseil privé ; 2° Les commissaires et les agents de police ; 3° Les magistrats des cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception des juges suppléants auxquels l'instruction n'est pas confiée ; 4° Les juges de paix titulaires ; 5° Les comptables des deniers communaux et les entrepreneurs de services municipaux ; 6° Les instituteurs publics ; 7° Les employés de préfecture et de sous-préfecture ; 8° Les ingénieurs et les conducteurs des ponts et chaussées, chargés du service de la voirie urbaine et vicinale, et les agents-voyers ; 9° Les ministres en exercice d'un culte légalement reconnu ; 10° Les agents salariés de la commune, parmi lesquels ne sont pas compris ceux qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une idemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession (art. 33). — Les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles : 1° De préfet, de sous-préfet et de secrétaire général de préfecture ; 2° De commissaire et d'agent de police ; 3° De gouverneur, directeur de l'intérieur et de membre du conseil privé dans les colonies. Les fonctionnaires désignés au présent article qui seraient élus membres d'un conseil municipal auront, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, un délai de dix jours pour opter entre l'acceptation du mandat et la conservation de leur emploi. A défaut de déclaration adressée dans ce délai à leurs supérieurs hiérarchiques, ils seront réputés avoir opté pour la conservation dudit emploi (art. 34). — Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux. Un délai de dix jours, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, est accordé au conseiller municipal nommé dans plusieurs communes pour faire sa déclaration d'option. Cette déclaration est adressée aux préfets des départements intéressés. Si, dans ce délai, le conseiller élu n'a pas fait connaître son option, il fait partie de droit du conseil de la commune où le nombre des électeurs est le moins élevé. Dans les communes de 501 habitants et au-dessus, les ascendants, les frères et les alliés au même degré ne peuvent être simultanément membres du même conseil municipal. L'article 49 est applicable aux cas prévus par le paragraphe précédent (art. 35).

321. La question de la durée et du mode de renouvellement,

intégral ou partiel, des conseils municipaux est l'une des plus difficiles à résoudre de l'organisation municipale. Depuis 1789 elle a reçu les solutions les plus diverses: *deux* ans sous la loi de 1789; *une* année sous la constitution de 1793; *deux* ans sous la constitution de l'an III, avec renouvellement par moitié chaque année; *trois* ans d'après la loi de l'an VIII; *vingt* ans, avec renouvellement par moitié tous les *dix* ans, d'après le sénatus-consulte du 16 thermidor an X. Du reste, de l'an VIII à 1830, les conseils municipaux étant nommés par l'administration, la question de leur durée n'était que secondaire. La loi du 21 mars 1831, qui les rendit électifs, fixa leur durée à *six* ans, avec renouvellement par moitié tous les *trois* ans. La loi du 5 mai 1855 adopta le renouvellement intégral tous les *cinq* ans, et la loi du 24 juillet 1867 le renouvellement intégral tous les *sept* ans.

Le projet de loi délibéré en conseil d'État et présenté par le gouvernement en 1867, s'inspirant de la législation alors existante pour les conseils généraux, proposait de porter à *neuf* ans la durée des fonctions des conseils municipaux, avec renouvellement par *tiers* tous les *trois* ans. La commission du Corps législatif, puis le Corps législatif, avaient repoussé cette combinaison comme entraînant de trop fréquentes élections; mais le remarquable rapport présenté au Sénat par le président Bonjean (faisant preuve, dans l'examen de cette loi de 1867, d'un grand dévouement aux intérêts communaux, qui ne put le sauver du massacre des otages par l'insurrection communalice de Paris en 1871) laisse voir que l'opinion contraire aurait sans doute prévalu dans cette assemblée. « Votre commission, dit-il, regrette « que le système du projet primitif n'ait pas obtenu la préférence ».

La loi du 22 juillet 1870 (art. 4) était revenue au renouvellement intégral des conseils municipaux tous les *cinq* ans[1], « les fonctions de maire étant conférées pour cinq ans, d'après les lois existantes (art 1er de la loi du 5 mai 1855) ».

[1] Rapport présenté au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi relatif à la nomination des maires et adjoints, par M. Bourbeau, député de la Vienne (annexe à la séance du Corps législatif du 15 juin 1870; n° 337).

324. Au point de vue des conditions de fonctionnement des conseils municipaux, la loi de 1884 a conservé la règle en vertu de laquelle ils avaient déjà quatre sessions ordinaires par an. Mais elle consacre pour eux une extension de pouvoirs tendant, comme la création de la commission départementale pour les conseils généraux, à leur donner, par d'autres moyens, une quasi-permanence. Le législateur de 1884 a obtenu ce résultat par un ensemble d'innovations, qui constituent une sérieuse mesure de décentralisation administrative. La durée des sessions ordinaires est prolongée. Les sessions ordinaires peuvent, sans autorisation de l'administration supérieure, se multiplier, soit au gré du maire chaque fois qu'il le juge utile, soit au gré de la majorité du conseil, chaque fois qu'elle lui en adresse la demande motivée. Dans ces deux cas il suffit au maire de donner avis de ces réunions et de leurs motifs au préfet ou sous-préfet, qui reste libre de prescrire toute convocation extraordinaire du conseil municipal.

Les commissions du conseil peuvent continuer à tenir leurs séances dans l'intervalle des sessions. Elles désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider si le maire, leur président de droit, est absent ou empêché. C'est encore là une émanation directe du conseil municipal, pour l'étude d'objets déterminés, continuant à délibérer dans l'intervalle des sessions. C'est donc bien un autre aspect de cette quasi-permanence nouvelle du conseil municipal.

Les conseils municipaux se réunissent en session ordinaire quatre fois l'année : en février, mai, août et novembre. La durée de chaque session est de quinze jours ; elle peut être prolongée avec l'autorisation du sous-préfet. La session pendant laquelle le budget est discuté peut durer six semaines. Pendant les sessions ordinaires, le conseil municipal peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions (art. 46). — Le préfet ou le sous-préfet peut prescrire la convocation extraordinaire du conseil municipal. Le maire peut également réunir le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile. Il est tenu de le convoquer quand une demande motivée lui en est faite par la majorité en exercice du conseil municipal. Dans l'un et l'autre cas, en même temps qu'il convoque le conseil, il donne avis au préfet ou au sous-préfet de cette réunion et des motifs qui la rendent nécessaire. La convocation contient alors l'indication des objets spéciaux et déterminés pour lesquels le conseil doit s'assembler, et le conseil ne peut s'occuper que de ces objets (art. 47). — Toute convocation

est faite par le maire. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée à la porte de la mairie et adressée par écrit et à domicile, trois jours francs au moins avant celui de la réunion. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le préfet ou le sous-préfet (art. 48). — Le conseil municipal peut former, au cours de chaque session, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit par l'initiative d'un de ses membres. Les commissions peuvent tenir leurs séances dans l'intervalle des sessions. Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider, si le maire est absent ou empêché (art. 59).

325. A chaque session le conseil, dont nous savons déjà que le maire est président, nomme, au scrutin secret, un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaires. Il peut désormais leur adjoindre des auxiliaires pris en dehors de ses membres. Les conseillers siègent dans l'ordre du tableau, c'est-à-dire d'après leur rang d'élection. Les résolutions sont prises à la majorité absolue des suffrages; il est voté au scrutin secret lorsque le tiers, et au scrutin public lorsque le quart des membres présents le réclament. Le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité des membres en exercice assiste à la séance, sauf à la troisième convocation, si deux convocations précédentes n'ont pas amené le nombre fixé.

L'article 64 [nº 350] sanctionne cette règle de délicatesse et de droit, que les membres du conseil municipal ne peuvent prendre part aux délibérations relatives aux affaires dans lesquelles ils ont un intérêt « soit en leur nom personnel, « soit comme mandataires ». Même avant la loi du 5 avril 1884, la loi de 1855 (art. 21) le défendait, et les préfets pouvaient annuler les délibératons prises en violation de cette prescription (C. d'Ét. 4 mars 1865, *Fabregeat; voir* aussi C. d'Ét. 11 janvier 1866, *Barioz*).

Aucun texte spécial ne déroge au droit commun en ce qui concerne les poursuites qui pourraient être dirigées contre les membres des conseils municipaux à l'occasion soit de leurs discours et rapports, soit de leurs délibérations ; il en est ainsi

pour eux, comme pour les membres des conseils généraux et d'arrondissements [*voir* nos 355 et 1034].

Le maire, et à défaut celui qui le remplace, préside le conseil municipal. Dans les séances où les comptes d'administration du maire sont débattus, le conseil municipal élit son président. Dans ce cas, le maire peut, même quand il ne serait plus en fonction, assister à la discussion; mais il doit se retirer au moment du vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet (art. 52). — Au début de chaque session et pour sa durée, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire. Il peut ajoindre des auxiliaires pris en dehors de ses membres qui assisteront aux séances, mais sans participer aux délibérations (art. 53). — Les conseillers municipaux prennent rang dans l'ordre du tableau. L'ordre du tableau est déterminé, même quand il y a des sections électorales: 1° par la date la plus ancienne des nominations; 2° entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus; 3° et, à égalité de voix, par la priorité d'âge. Un double du tableau reste déposé dans les bureaux de la mairie, de la sous-préfecture et de la préfecture, où chacun peut en prendre communication ou copie (art. 49). — Le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance. Quand, après deux convocations successives, à trois jours au moins d'intervalle et dûment constatées, le conseil municipal ne s'est pas réuni en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents (art. 50). — Les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants. En cas de partage, sauf le cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante. Le vote a lieu au scrutin public sur la demande du quart des membres présents; les noms des votants, avec la désignation de leurs votes, sont insérés au procès-verbal. Il est voté au scrutin secret toutes les fois que le tiers des membres présents le réclame, ou qu'il s'agit de procéder à une nomination ou présentation. Dans ces derniers cas, après deux tours de scrutin secret, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin, et l'élection a lieu à la majorité relative; à égalité de voix, l'élection est acquise au plus âgé (art. 51).

326. Les séances de nos conseils municipaux du XIXe siècle n'avaient jamais été publiques, avant la loi de 1884 (art. 54), qui a consacré cette importante innovation. La crainte de désordres, que l'expérience n'a pas justifiée, et des considérations d'ordre matériel, tirées de l'insuffisance des locaux, ont donné lieu à de sérieuses discussions. L'assimilation aux conseils généraux l'a emporté, bien que l'on pût comprendre une différence de régime entre des conseils locaux au nombre de 36,170 et 86 con-

seils généraux. La véritable raison de décider est que la publicité des séances des conseils électifs est une conséquence logique du principe électif et surtout de l'universalité du suffrage. L'affiche à la porte de la mairie de toutes les convocations du conseil municipal, prescrite par l'article 48, est une conséquence loyale de la règle de publicité des séances. Il en est de même de l'affiche d'un extrait de leur compte-rendu (art. 56).

L'article 55 reproduit textuellement au profit du maire, pour les séances des conseils municipaux devenues publiques, les dispositions de l'article 29 de la loi du 10 août 1871 relatives à la police des séances publiques des conseils généraux.

En dehors de cette introduction matérielle du public dans les salles de séances, la législation antérieure avait déjà admis d'autres règles de publicité et de publication des délibérations du conseil municipal. Signées par tous les membres qui y ont pris part, elles continuent à être inscrites sur un registre coté et paraphé par le sous-préfet, et copie de chacune lui est adressée dans la huitaine. Tout habitant ou contribuable de la commune avait déjà le droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie des délibérations du conseil municipal de sa commune (L. 1855, art. 22, et L. 1884, art. 58). Mais précédemment les débats ne pouvaient être publiés officiellement qu'avec l'approbation de l'autorité supérieure (L. 18 juillet 1837, art. 29; circ. min. 16 septembre 1865); d'après la loi de 1884, chacun peut les publier librement, sous sa responsabilité, comme les délibérations mêmes du conseil municipal.

Les séances des conseils municipaux sont publiques. Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal, par assis et levé, sans débat, décide s'il se fera en comité secret (art. 54). — Le maire a seul la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse un procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi (art. 55). — Le compte-rendu de la séance est, dans la huitaine, affiché par extrait à la porte de la mairie (art. 56). — Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le préfet ou le sous-préfet. Elles sont signées par tous les membres présents à la séance ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer (art. 57). — Tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des

procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, des arrêtés municipaux. Chacun peut les publier sous sa responsabilité (art. 58).

327. L'article 60 § 2 de la loi du 5 avril 1884, qui doit être rapproché de l'article 44 [n° 354], fixe les conditions dans lesquelles doivent se produire les démissions volontaires des conseillers municipaux. Le § 1er du même article 60, qui participe aussi des règles de sanction, et l'article 36 fixent les causes de démissions déclarées par le préfet pour inéligibilité survenue après l'élection, et par mesure disciplinaire, sauf recours au conseil de préfecture [n° 693]. Une autre cause de démission d'office, commune aux membres de tous les conseils locaux, et que nous avons déjà fait connaître relativement aux conseils généraux [n° 171], résulte de la loi du 7 juin 1873. Elle investit le conseil d'État du droit de déclarer démissionnaire tout membre d'un conseil général, d'arrondissement ou municipal, qui, sans excuse valable, aura refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par la loi. Le conseiller ainsi déclaré démissionnaire est inéligible pendant un an.

Tout membre du conseil municipal qui, sans motifs reconnus légitimes par le conseil, a manqué à trois convocations successives peut être, après avoir été admis à fournir ses explications, déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours, dans les dix jours de la notification, devant le conseil de préfecture. Les démissions sont adressées au sous-préfet ; elles sont définitives à partir de l'accusé de réception par le préfet, et, à défaut de cet accusé de réception, un mois après un nouvel envoi de la démission, constaté par lettre recommandée (L. 1884, art. 60). — Tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un des cas d'exclusion ou d'incompatibilité prévus par la présente loi, est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, sauf réclamation au conseil de préfecture dans les dix jours de la notification, et sauf recours au conseil d'État, conformément aux articles 38, 39 et 40 ci-après (art. 36).

B. *Attributions des conseils municipaux.*

328. Développements successifs des attributions des conseils municipaux de l'an VIII à 1884.

329. Le caractère de leurs attributions n'en est pas moins demeuré exclusivement municipal.

328. Les attributions des conseils municipaux ont été successivement développées. Placés, à l'origine, par les lois de l'Assemblée constituante, par la Constitution directoriale de l'an III et par la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, dans une dépendance presque absolue, soit de l'administration départementale, soit de l'administration centrale, les conseils municipaux n'ont reçu des pouvoirs plus complets et mieux définis, que de la loi du 18 juillet 1837, dans laquelle se trouvaient aussi les règles relatives aux attributions des maires. Cette loi fut pour les communes, au point de vue des attributions de leurs conseils, un bienfait considérable [n° 115]. Il en avait été de même de la loi du 21 mars 1831

au point de vue de l'organisation de ces mêmes conseils qu'elle rendait électifs. La loi du 5 mai 1855 avait mis ces élections en harmonie avec l'institution du suffrage universel, introduite en 1848 dans les élections municipales comme dans les élections législatives et départementales.

Le caractère distinctif de la loi d'attributions du 18 juillet 1837 était d'investir les conseils municipaux d'un droit exclusif d'initiative dans la plupart des cas, en réservant presque toujours à l'administration centrale le droit d'autorisation, transporté le plus souvent, depuis 1852, au préfet par les décrets dits de décentralisation. La loi de 1837 a été pour les conseils municipaux ce qu'a été la loi de 1838 pour les conseils généraux : elle les a rendus libres de ne pas faire, sans leur donner la liberté de faire. En vertu de la loi de l'an VIII, l'administration supérieure pouvait décider la réalisation d'un acte de la vie civile de la commune malgré la volonté du conseil municipal; la loi de 1837 a conféré au contraire à ce conseil le droit de se refuser à l'accomplissement d'un acte de la vie civile de la commune, sans que l'administration supérieure pût lui forcer la main.

Tel est le principe de la loi de 1837, sauf les rares exceptions de l'article 48 § 2, qui consacrait le droit du gouvernement d'autoriser d'office, malgré le refus ou le silence des conseils municipaux, l'acceptation des dons et legs faits aux communes; de l'article 46 § 3 qui permettait la vente des biens communaux en vertu d'un décret pour payer les dettes exigibles, et surtout des textes, reproduits par la loi du 5 avril 1884, qui ont consacré l'inscription d'office au budget communal de crédits nécessaires aux dépenses obligatoires des communes et les impositions d'office y afférentes. Dans ces divers cas on peut dire que la délibération du conseil municipal est restée entièrement subordonnée, non à la volonté de l'administration supérieure, mais aux prescriptions de la loi. Ce genre de délibérations est une exception relativement rare. La règle consacrée par la loi du 18 juillet 1837 était pour le conseil municipal, en dehors des cas ci-dessus, la liberté « de ne pas faire », c'est-à-dire le droit absolu de se refuser à accomplir un acte de la vie civile de la commune. La liberté « de faire »

des conseils municipaux était au contraire soumise, par la loi de 1837, à la nécessité d'une autorisation.

La loi du 24 juillet 1867, comme la loi de 1837, fut une loi d'attributions. Nous en avons déjà signalé le caractère décentralisateur. Elle est venue, dans cet ordre d'idées, élargir les pouvoirs des conseils municipaux, en apportant de nombreuses modifications à la loi de 1837. Néanmoins, elle l'avait laissée subsister, ainsi que le rappelle avec soin la circulaire du ministre de l'intérieur du 3 août 1867 relative à l'exécution de la loi du mois précédent, dont l'article 24 n'abrogeait les dispositions des lois antérieures qu'en ce qu'elles avaient de contraire. C'était donc dans la combinaison des deux lois de 1837 et 1867, dont nous venons d'indiquer l'esprit et la portée, que se trouvait le tableau des attributions des conseils municipaux, avant la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale.

329. Les attributions des conseils municipaux peuvent être envisagées et divisées à un double point de vue, comme celles des conseils généraux. A cet égard la différence est grande. Les conseils généraux sont plus haut placés dans l'échelle hiérarchique, infiniment moins nombreux, et correspondant à l'unité départementale tout entière. Nous avons vu [nº 177] que la division de leurs attributions d'après la nature de leur mission présente un caractère capital et dominant, et que leur division au point de vue de l'étendue du pouvoir des conseils généraux n'en est qu'une subdivision. Bien qu'il en soit toujours de même en raison de la nature des choses et des principes qui les régissent, il se trouve que la place occupée par les conseils municipaux dans chacune des 36,170 communes de France imprime à leur mission un caractère d'unité plus absolu ; tandis que celle des conseils généraux est de plus en plus complexe. Nous les avons vus notamment chargés du contrôle financier des communes de leur département et de diverses autres attributions d'intérêt communal. La représentation des intérêts communaux est au contraire l'objet unique de la mission des conseils municipaux. La loi du 5 avril 1884 ne leur étend pas les prérogatives dévolues aux conseils géné-

raux dans l'ordre des intérêts de l'État et spécialement le droit d'émettre des « vœux sur toutes les questions économiques « et d'administration générale », mais seulement « sur tous les « objets d'intérêt local (art. 61 § 4) ».

Ce n'est pas à dire que l'administration supérieure ne puisse demander l'avis des conseils municipaux sur des questions dépassant les limites de l'intérêt communal (art. 61 § 2), ni que leurs attributions restreintes en matière de répartition des contributions directes au troisième et au quatrième degré (art. 61 §§ 3 et 5) ne les font pas intervenir dans des questions non communales; mais ce sont là des exceptions, consacrées par des textes formels, à l'unité de la mission, exclusivement communale, des conseils municipaux. C'est ce qui résulte du texte même de l'article 61 de la loi du 5 avril 1884, dont le législateur a fait comme le drapeau de cette partie de son œuvre.

Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par l'administration supérieure. Il réclame, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition. Il émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local. Il dresse chaque année une liste contenant un nombre double de celui des répartiteurs et des répartiteurs suppléants à nommer; et, sur cette liste, le sous-préfet nomme les cinq répartiteurs visés dans l'article 9 de la loi du 3 frimaire an VII et les cinq répartiteurs suppléants (L. 5 avril 1884, art. 61).

330. Dans l'exercice de leur mission unique de représentation des intérêts de leur commune, les conseils municipaux sont investis de pouvoirs dont l'étendue présente une extrême diversité. Elle n'est pas semblable, mais analogue, à celle que nous avons signalée dans les attributions des conseils généraux considérés comme représentants légaux des départements dans la sphère de la délibération [nos 176, 189 à 194].

Sous ce rapport, les actes et fonctions des conseils municipaux se divisent, d'après la loi du 5 avril 1884, en cinq catégories distinctes: 1o les délibérations *réglementaires* d'après l'expression successivement employée par les lois municipales de 1837, 1867 et 1884, et par la circulaire ministérielle du 15 mai 1884;

elles correspondent aux délibérations définitives des conseils généraux; 2° les délibérations soumises à la nécessité d'une *autorisation ;* 3° les délibérations *entièrement subordonnées;* 4° les *avis*, et 5° les *vœux*.

Nous allons indiquer d'une manière générale, d'après ces cinq espèces d'actes des conseils municipaux, le caractère et l'objet de leurs diverses sortes d'attributions, en renvoyant l'étude particulière des principaux contrats et actions de la commune à la dernière partie de cet ouvrage.

Nous classerons dans une sixième catégorie quelques attributions spéciales des conseils munipaux que la loi de 1884, comme les lois précédentes, a consacrées, séparément des autres, en raison de leur nature distincte.

331. *1° Délibérations réglementaires.* — La loi municipale du 18 juillet 1837 (art. 17 et 18) a créé les premiers cas de *délibérations définitives* ou *réglementaires* des conseils municipaux. D'après cette loi ces délibérations présentaient un double caractère. D'une part, elles avaient par elles-mêmes force exécutoire, sans approbation de l'autorité supérieure, après un délai de trente jours, si elles n'avaient pas été annulées par le préfet dans cet intervalle, et, d'autre part, elles ne s'appliquaient qu'à de simples jouissances. C'est ce qui a été expliqué par M. Vivien, rapporteur à la Chambre des députés de la loi de 1837 : « Les « règlements, dit-il, ne concernent que le présent ; ils ne s'ap- « pliquent qu'à de simples jouissances qui ne peuvent ni enga- « ger un long avenir ni compromettre le fonds de la propriété « communale ». Il n'y avait alors, d'après la loi de 1837, que quatre cas de délibérations réglementaires.

La loi du 24 juillet 1867 (art. 1, 2, 3 et 6) avait ajouté une catégorie nouvelle de *délibérations réglementaires* bien plus nombreuse, portant sur des objets beaucoup plus importants, ne s'appliquant plus seulement à de simples jouissances, et qui, d'après la loi de 1837, donnaient lieu à des délibérations proprement dites soumises à la nécessité d'une autorisation. Ces délibérations réglementaires, comme les quatre délibérations

réglementaires de l'article 17 de la loi de 1837, étaient, en vertu de l'article 6 de la loi nouvelle, soumises à l'article 18 de la loi de 1837, c'est-à-dire dispensées, pour leur exécution, de l'autorisation de l'administration supérieure à l'expiration du délai de trente jours après leur réception à la sous-préfecture, sauf le droit de suspension pendant un autre délai de trente jours ou même d'annulation pour les causes déterminées par cet article 18 de la loi de 1837. Mais en outre, en raison de la gravité de ces affaires pouvant engager l'avenir et le fond même du droit communal, les articles 1 et 3 de la loi de 1867 exigeaient, comme garantie correspondante à la liberté d'initiative et de décision des conseils municipaux, la condition d'accord du conseil municipal et du maire.

La loi du 5 avril 1884, en disposant dans son article 61 § 1 que « le conseil municipal *règle* par ses délibérations les affaires « de la commune », a transformé l'exception restreinte de 1837 et plus étendue de 1867, en règle générale. Désormais, en vertu de ce texte [n° 329], toute délibération du conseil municipal est réglementaire, lorsqu'elle n'est pas soumise par une disposition expresse à un autre régime légal. Aussi la loi de 1884 ne les énumère plus comme celles de 1837 et 1867 ; ce sont les autres sortes de délibérations des conseils municipaux qui sont devenues des exceptions devant être consacrées par des textes formels et limitatifs.

Le régime légal des délibérations réglementaires ou définitives, sous l'empire de la loi du 5 avril 1884, a pour caractère distinctif, comme dans les lois de 1837 et 1867, qu'elles sont exécutoires par elles-mêmes, sans aucune autorisation de l'administration supérieure. Elles ne deviennent toutefois exécutoires qu'un mois après le dépôt qui doit en être fait à la préfecture ou à la sous-préfecture (art. 62), afin que le préfet puisse vérifier l'absence de causes de nullité de droit (art. 63 et 65) et d'annulabilité (art. 64 et 66) applicables à toutes les délibérations des conseils municipaux ; encore le préfet peut-il abréger ce délai.

Il résulte des textes que nous venons de citer [nos 348 à 351] que si le préfet a toujours le droit, que lui conférait l'article 18 de la loi du 18 juillet 1837, « d'annuler d'office pour violation d'une

« disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique » une délibération réglementaire, il n'a plus le droit de l'annuler pour toute autre cause « sur la réclamation de toute partie intéressée » que lui conférait ce même article. Les dispositions de la loi du 5 avril 1884 l'ont remplacé.

Les délibérations qui ne sont pas soumises à l'approbation préfectorale ne deviendront néanmoins exécutoires qu'un mois après le dépôt qui aura été fait à la préfecture ou à la sous-préfecture. Le préfet pourra, par un arrêté, abréger ce délai (L. 1884, art. 68 § 2).

332. 2° *Délibérations soumises à la nécessité d'une autorisation.* Nous avons déjà dit que cette catégorie de délibérations des conseils municipaux formait la règle d'après les lois du 18 juillet 1837 et du 24 juillet 1867, et qu'en vertu de la loi du 5 avril 1884 (art. 61 § 1) elle ne constitue désormais qu'une exception. Cette exception toutefois est très étendue. Il faut maintenant un texte pour qu'une délibération du conseil municipal soit soumise à la nécessité d'une autorisation; mais ces textes sont nombreux et s'appliquent à un grand nombre de délibérations. Il en résulte que la réforme opérée par l'article 61 § 1 est moins considérable qu'elle ne paraît l'être. L'article 68 de la loi du 5 avril contient une longue énumération des affaires donnant lieu à des délibérations de cette nature. En raison du principe posé, cette énumération ne pouvait être limitative; elle a le tort d'affecter les apparences d'une énumération complète, tandis que bien d'autres articles de la même loi contiennent des dispositions de même nature, sans compter celles qui y sont ajoutées par d'autres lois. Il en résulte que les délibérations des conseils municipaux dont nous parlons peuvent être subdivisées en trois groupes : 1° celles, au nombre de treize, prévues par l'article 68 de la loi du 5 avril 1884; 2° celles, au nombre de six, prévues par d'autres articles de la même loi ; et 3° celles résultant d'autres lois et soumises au même régime.

333. Avant de poursuivre cette étude sur l'état actuel de l'institution de l'autorisation administrative, il est nécessaire de nous expliquer d'une manière plus complète et définitive

sur un point déjà sommairement signalé [n° 121]. Malgré d'incessantes protestations, l'expression de « tutelle administrative des communes » ne cesse d'être employée, même dans les documents officiels et parlementaires, pour qualifier ces rapports légaux des communes et de l'État. Cette pratique, aussi continue que regrettable, justifie l'égale persistance de nos efforts pour en démontrer la fausseté et le danger. Si cette terminologie, bien qu'inexacte, était inoffensive, nous pourrions nous borner à continuer, comme nous l'avons toujours fait, à éviter son emploi et à signaler l'erreur. Ces termes ne couvrent pas seulement une idée fausse, mais aussi une idée dangereuse. Elle mène à des conséquences administratives et politiques redoutables, auxquelles la puissance des mots sert de véhicule au sein des masses populaires. Les plus fermes adversaires des idées d'autonomie communale leur fournissent, sans le vouloir, un argument de portée singulière, en soutenant que les communes sont en tutelle en France même après le centenaire de 1789 et à l'approche du XXe siècle. Un tel mot est un germe de mort pour toute loi d'administration locale, si libérale qu'elle puisse être, tant qu'elle ne consacre pas l'indépendance absolue de la commune par rapport à l'État, c'est-à-dire l'existence de 36,170 États dans l'État. Il est donc d'une importance de premier ordre de savoir ce que vaut, au point de vue des principes et de nos lois, cette terminologie « injurieuse » pour les communes et « attentatoire » à la liberté municipale.

Bien des personnes répètent ces expressions « minorité des communes » et surtout « tutelle administrative », seulement en raison de l'avantage que peut présenter un mot bref et usité, pour désigner l'ensemble des règles fixant les rapports des communes et de l'État. C'est payer trop cher un avantage médiocre, lorsqu'il est acquis au détriment des principes, de la vérité juridique et légale, du prestige, de l'avenir, et de la durée des plus sages réformes.

D'autres vont disant : puisque certaines délibérations des conseils municipaux ne peuvent être exécutées qu'en vertu d'une autorisation de l'administration supérieure, puisqu'elle peut en annuler d'autres, suspendre et dissoudre un conseil municipal,

c'est que les communes sont traitées comme les mineurs ou même les interdits du droit civil, et que l'État s'érige vis-à-vis d'elles en tuteur.

Le raisonnement, comme les termes employés, manque de vérité. L'assimilation entre les mineurs et les communes, entre la tutelle du droit civil et l'ensemble des mesures administratives relatives aux communes, même avant leurs successives et considérables atténuations depuis 1830, est fausse de tous points. Les deux institutions sont absolument dissemblables, tant au point de vue de leur raison d'être, que de leur régime légal.

La raison d'être des dispositions du Code civil, relatives à la minorité et à l'interdiction, est l'incapacité naturelle du mineur et de l'interdit à gérer leurs personnes et leurs biens. C'est pourquoi l'un et l'autre reçoit de la loi civile un tuteur, assisté d'un conseil de famille et d'un subrogé tuteur, pour faire ce qu'il est naturellement incapable de faire lui-même.

Au contraire, les prérogatives réservées à l'État en matière d'administration communale, n'ont ni pour base ni pour raison d'être une prétendue incapacité naturelle des communes. Ce n'est pas parce que les conseils municipaux manqueraient d'intelligence, de lumières, de volonté réfléchie, que certaines de leurs délibérations sont soumises à la nécessité d'une autorisation, que d'autres sont entièrement subordonnées, ou peuvent être annulées. C'est parce que, entre les intérêts locaux, d'une part, et, d'autre part, les intérêts généraux du pays, dont l'État a la garde, il existe un lien étroit qui fait obstacle à la prédominance de l'intérêt communal.

Cette vérité a été très bien indiquée dans un passage du rapport présenté à la Chambre des députés dans sa séance du 19 décembre 1882, sur le projet de loi qui devait devenir la loi du 5 décembre 1884. « Le contrôle administratif consiste à maintenir « les communes sous la règle inflexible des lois générales ; à les « empêcher de nuire aux intérêts de la nation ou de compromettre « leur propre avenir. Qui donc, si ce n'est l'État lui-même, con- « naît les lois, se rend compte des intérêts généraux, peut étendre « sa prévoyance au delà du présent, lui qui est immortel [1] ».

[1] Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner les propo-

Pourquoi faut-il que le même rapport ait fait un si grand abus des mots de « tutelle » et de « minorité des communes »? Pourquoi faut-il qu'il ait même essayé de justifier ces termes par l'affirmation d'une prétendue incapacité naturelle des communes? « Cette « minorité des communes n'est point, dit-il [1], une fiction légale, « puisqu'il n'y a pas de corporation d'habitants qui ne renferme « des habitants au-dessous de la majorité, et que les mineurs « membres de la communauté ont dans le patrimoine commun « un droit égal à celui des majeurs ». Cet essai malheureux se trouve dans un écrit de 1822 d'Henrion de Pansey [2], répété en 1823 par Dupin [3], qui se garda bien d'en défendre la doctrine à la séance de la Chambre des députés du 6 mai 1833, qu'il présidait [n° 334]. Au lieu de se l'approprier, le savant rapporteur de 1882 eût mieux fait de l'y laisser, avec les citations de droit romain et de

sitions *de loi municipale*, par M. de Marcère ; annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des députés du 19 décembre 1882, n° 1547, p. 16.

[1] Idem, page 11.

[2] « Cette minorité n'est rien moins qu'une fiction, puisqu'il n'y a pas de « corporation d'habitants qui ne renferme des individus au-dessous de « la majorité, et que ces mineurs, membres de la famille, ont dans le « patrimoine commun un droit égal à celui des majeurs. Cette observa- « tion est du docteur Balde. *Universitas*, dit ce jurisconsulte, *restituitur* « *in integrum, propter minores et pupillos qui in ed sunt* (Henrion de Pansey, *Des biens communaux et de la police rurale et forestière* ; 1re édition ; 1822 ; livre 2, chap. IX, pages 282 et 283) ».

[3] « Les communes sont réputées mineures. Ces derniers mots se trouvent littéralement écrits dans le préambule de la Déclaration de 1652. Et ce n'est pas une pure fiction. Car il n'y a pas de communauté d'habitants où il n'y ait des femmes et des enfants mineurs, qui ont dans le patrimoine commun un droit égal à celui des majeurs. Or, dans ce mélange d'individus majeurs et mineurs, la qualité de ceux-ci doit prédominer, en raison même de leur faiblesse. *Quod minimum est sequimur*. Et les majeurs n'ont pas à s'en plaindre, puisque si la capacité commune se trouve ainsi diminuée, les sûretés de tous contre les actes qui contiendraient une lésion des intérêts communs, se trouvent simultanément accrues et garanties par l'avantage qu'ont les mineurs de communiquer leur privilège aux majeurs avec lesquels ils possèdent des droits indivis. Ce point de vue de *minorité*, sous lequel les communes sont ordinairement considérées, et qui est justifié d'ailleurs par l'impossibilité où est une communauté de se conduire avec la même intelligence et la même liberté qu'un seul homme, offre l'explication naturelle de la haute surveillance que l'administration supérieure exerce sur leurs actes les plus importants, lors par exemple qu'il s'agit pour elle de vendre, d'acheter, d'échanger, d'emprunter, de plaider ou de transiger (Dupin, *Lois des communes*, t. I ; Introduction ; pages 10 et 11 ; 1823) ».

vieux auteurs, qui vraiment ont peu d'autorité sur les questions relatives au droit public issu de la Révolution française. Un autre orateur [1] s'en armait bientôt, et retournait, contre les conclusions utiles du rapporteur, la théorie inexacte et dangereuse, qu'il avait eu le tort de ramasser dans les obscurités lointaines du passé.

Cette invraisemblable thèse d'une incapacité naturelle des communes, parce qu'il y a des mineurs dans leur sein, et des femmes aussi, comme le dit M. Dupin, est d'une erreur manifeste. La suite même des développements de ce dernier auteur, que nous reproduisons à dessein, le prouve avec éclat. Il n'eût pas osé la soutenir après 1830. C'est en effet un principe de droit public certain que, dans toute société, les mineurs sont représentés, au point de vue du droit électoral, par les majeurs. C'est le mouvement rationnel et normal des générations successives. Les femmes privées du droit de suffrage sont aussi légalement représentées par les électeurs appartenant au sexe masculin. D'ailleurs, si la commune était mineure, parce qu'il y a des mineurs et des femmes dans les familles formant l'association communale, il faudrait à ce compte en dire autant de la nation elle-même, et se hâter de lui chercher un tuteur! Cette théorie mène loin. Si l'on peut comprendre qu'en 1822 et en 1823 l'on ait pu s'y tromper, il est plus difficile d'admettre qu'elle puisse sérieusement être produite au temps où nous vivons. Elle est inconciliable avec le suffrage universel, avec le régime démocratique, avec la République parlementaire.

L'ironie est violente.

Le Sénat français est « le grand conseil des communes de France ». Les électeurs qui choisissent les conseillers municipaux sont les mêmes qui choisissent les membres de la Chambre des députés. Les sénateurs et les députés élisent le président de la République. Tels sont les pouvoirs publics en France. Les

[1] « Tutelle des communes, cela a pour corollaire cette idée : minorité « des communes. Tutelle des communes, minorité des communes, c'é- « taient des mots déjà qui paraissaient injurieux à Royer-Collard et « qu'il considérait comme attentatoires à la liberté (M. Goblot ; séance de « la Chambre des députés du 8 février 1883) ».

36.170 communes de France en sont la base fondamentale; et elles seraient mineures « en raison de leur nature même »! Car il n'y a pas à s'y tromper : d'après la théorie que nous réfutons, c'est dans l'agglomération des habitants que serait l'incapacité naturelle, puisque là sont les mineurs et les femmes; mais là aussi se trouve le suffrage universel. Étrange mineur que celui qui choisit ses représentants dans l'État même, comme dans la commune. Ce sophisme n'était même pas admissible au temps du paradoxe constitutionnel de Sieyès que « la « confiance devait venir d'en bas et le pouvoir d'en haut ». Même alors que les préfets nommaient les conseils municipaux, la liste communale d'éligibilité dressée en vertu de l'article 7 de la Constitution du 22 frimaire de l'an VIII limitait leur choix, et c'étaient les citoyens qui dressaient eux-mêmes cette liste de confiance contenant le dixième d'entre eux.

Le droit de suffrage était mutilé ; mais cette mutilation elle-même était encore la négation de la prétendue incapacité naturelle des communes.

Si l'on se place à d'autres points de vue, la fausseté de la théorie n'apparait pas avec moins d'évidence. Plus une commune est populeuse, riche, importante, et plus les intérêts généraux s'y trouvent mêlés aux intérêts locaux. Nous le verrons au degré supérieur en ce qui concerne la ville de Paris (nos 389 à 411). La véritable base de l'autorisation administrative et des autres prérogatives de l'État étant la défense nécessaire des intérêts généraux, c'est dans ces communes que ces prérogatives sont le plus indispensables. Cependant, en même temps que ces communes sont les plus considérables, ce sont aussi les plus éclairées. Il faudrait donc choisir : ou dire, contre toute vérité, que chez elles la prétendue incapacité naturelle endémique est plus intense que dans les communes moins populeuses, moins riches, moins importantes, puisque la prétendue tutelle doit y être plus grande; ou décentraliser toute l'administration du département de la Seine et de la ville de Paris, puisque les lumières n'y manquent pas. Le dilemme est inévitable.

Comment alors ne pas voir que la fausseté du motif indiqué

d'une prétendue minorité naturelle des communes, son caractère inacceptable et blessant, traduits par ce mot détestable de « tutelle des communes », sont propres à irriter et à égarer l'esprit public sur la nature et la véritable raison d'être des institutions.

334. Il y a longtemps que ces vérités ont été dites avec une autorité supérieure. Dans la séance du 6 mai 1833, on discutait à la Chambre des députés le projet de loi sur les attributions communales qui est devenu la loi du 18 juillet 1837. La commission proposait la division des communes en deux catégories. Un savant illustre, M. Jouffroy, s'exprimait de la manière suivante : « Je profite de cette occasion pour faire acte de « mon opinion par devant la Chambre. Je dirai que je suis pour « l'émancipation non seulement des grandes, mais des petites « communes, parce que je ne comprends pas les arguments sur « lesquels on fonde *la tutelle du gouvernement sur les communes « et la minorité des communes*, des petites comme des grandes. »

M. Dupin présidait. M. de Gérando était commissaire du roi. M. Thiers, alors ministre du commerce et des travaux publics, prononça les paroles suivantes[1] : « Il y a une manière convenue

[1] *Moniteur universel* du 8 mai 1833, page 1275. — Ce discours du célèbre homme d'État est reproduit dans les *Discours parlementaires de M. Thiers*, publiés par M. Calmon, t. II (pp. 55 à 59. (*Discours sur la décentralisation*, projet de loi sur les attributions municipales, prononcé le 6 mai 1833 à la Chambre des députés). — Nous en donnons en note un passage plus étendu d'après cette publication :

« Il y a dépendance légitime de la part des petites portions du corps social à l'égard du corps social tout entier, dépendance exprimée dans la loi, qui n'a rien de déshonorant, rien de fâcheux, rien qui ressemble à un sacrifice. Discutons donc sur la limite de cette dépendance, sur sa nature, sur son objet, mais ne disons pas que le gouvernement est, à l'égard des communes, un *tuteur*, avide et dur, qui veut prolonger la minorité de sa pupille pour jouir de ses biens, tandis que vous voulez, vous, la faire rentrer dans toute la plénitude de ses droits. Ces expressions de *tutelle* et de *minorité* sont donc fausses, Messieurs; et c'est avec des expressions fausses qu'on répand dans le pays des erreurs dommageables. — Je suis obligé de lutter ici contre un torrent d'opinions qui est très fort. Je le reconnais. Mais il faut avoir le courage de dire la vérité, dans l'intérêt du pays, et c'est un courage que la Chambre me permettra d'avoir aujourd'hui (approbation dans plusieurs parties de la salle). Si la dépendance dans laquelle on les place tenait à leur incapacité supposée; s'il était vrai de dire d'elles, comme des mineurs, qu'elles ne peuvent pas gérer leurs affaires, qu'un jour elles seront plus éclairées, et que, ce jour venu, il

« de s'exprimer sur cette question. On parle toujours de la « tutelle du gouvernement et de la minorité des communes. « Cette manière de s'exprimer n'est peut-être ni moins vieille, ni « moins routinière que les opinions qu'on nous reproche. Ce titre « de tuteur des communes, donné au ministre du commerce et « des travaux publics, me flatterait beaucoup sans doute, mais « il faut laisser les choses dans leur état naturel et vrai. Le gou- « vernement n'est pas le tuteur des communes et les communes « ne sont pas mineures. Ces expressions de *tutelle* et de *mino-* « *rité* sont donc fausses, Messieurs ; et c'est avec des expressions

faudra leur rendre la liberté, alors il serait juste de dire qu'elles sont mineures et que le gouvernement est leur tuteur; que les plus éclairées doivent être émancipées, et que celles qui le sont moins ne peuvent pas l'etre. Si cela était vrai, M. Prunelle (rapporteur) aurait raison: ceux qui veulent la division des communes en deux classes auraient raison. Il est clair qu'une commune, celle de Paris, par exemple, qui est aussi éclairée que le gouvernement lui-même, car elle est en partie composée des mêmes hommes; que les communes de Lyon, de Marseille, de Bordeaux, qui sont composées des citoyens les plus capables; puisqu'ils siégent en grand nombre dans cette Chambre: que ces communes auraient des droits incontestables à une émancipation, s'il y avait réellement tutelle d'un côté et minorité de l'autre, pour cause d'insuffisance de lumières. — La question ne doit pas être ainsi posée; et ici je vous prie de croire que ce n'est pas notre triste pouvoir ministériel que nous défendons. Il n'y a rien de plus pénible, de plus ingrat, que cette prétendue tutelle qu'on attribue à l'administration. Ce n'est pas dans notre intérêt ministériel que je vais parler, c'est dans l'intérêt général, c'est dans l'intérêt du pays, dans l'intérêt de l'unité du gouvernement. La position des communes vis-à-vis de l'Etat n'est autre chose que la dépendance naturelle de tous les citoyens à l'égard de la loi: c'est une hiérarchie. Est-ce qu'un tribunal de première instance se dit en minorité vis-à-vis de la cour d'appel? Est-ce qu'une cour d'appel se dit en minorité vis-à-vis de la Cour de cassation? Non, sans doute; on dit qu'il y a hiérarchie, et voilà tout. — M. Jouffroy va voir que je ne veux pas jouer sur les mots: je vais m'expliquer très franchement. — Sur quoi est fondée cette dépendance. Sur ce qu'on ne peut pas accorder aux communes la faculté d'exister à part dans l'Etat, d'exercer pleinement et entièrement leur volonté, sans aucun souverain au-dessus d'elles. Ce serait là non pas de l'émancipation et de l'affranchissement, mais de l'anarchie; car il y aurait dans l'Etat 37,000 petits Etats qui auraient tous les caractères d'un Etat indépendant; qui auraient la faculté de disposer à volonté de leurs propriétés, de dépenser autant qu'il leur plairait, de s'imposer comme il leur plairait, de se faire leurs propres législateurs; ce seraient de petits gouvernements à part, qui pourraient plaider à volonté, qui pourraient s'endetter, se ruiner, sans que l'État pût intervenir. Il y aurait non pas émancipation et pleine souveraineté; il y aurait création de 37,000 petits États, placés dans le grand État, et qui se conduiraient comme parfaitement indépendants de celui-ci. »

« fausses qu'on répand dans le pays des erreurs dommagea-
« bles. Je suis obligé de lutter ici contre un torrent d'opinions
« qui est très fort. Je le reconnais. Mais il faut avoir le courage de
« dire la vérité dans l'intérêt du pays, et c'est un courage que la
« Chambre me permettra d'avoir aujourd'hui. »

Dans la même séance de la Chambre des députés du 6 mai 1833, après le discours de M. Thiers, M. Jouffroy est remonté à la tribune; M. Odillon Barrot l'occupe plus longtemps pour y soutenir les idées de décentralisation qui lui étaient chères; et ces mots de « tutelle » et de « minorité des communes » ne reparaissent plus dans leurs discours. Il eût été désirable qu'il en fût de même dans les travaux préparatoires de la loi du 5 avril 1884, et dans les nouvelles campagnes de décentralisation que cette terminologie malheureuse suscitera toujours. Puisse-t-elle disparaître au moins pour le xxe siècle!

335. Aussi bien que ses causes, les effets de l'intervention de l'État dans l'administration des communes sont entièrement dissemblables des effets de la tutelle du droit civil. Le trait fondamental du régime de la tutelle est en effet que le mineur, comme l'interdit, tant qu'il n'est pas émancipé, n'est jamais consulté sur la gestion de sa personne et de ses biens. Le Code civil ne lui reconnaît même pas le droit d'émettre un avis. Le tuteur, porte l'article 450 du Code civil, prendra soin de sa personne; il le représentera dans tous les actes civils; il administrera ses biens. Les articles 457 et suivants exigent, pour l'accomplissement des actes les plus importants, l'autorisation du conseil de famille et même celle des tribunaux. Mais dans aucun article du Code, au titre de la tutelle, il n'est fait mention du sentiment personnel du mineur, comme pouvant constituer dans le règlement de ses intérêts, les moins importants ou les plus graves, un élément, même infinitésimal, d'appréciation ou de décision. Cela est logique avec le point de départ. La tutelle étant fondée sur l'incapacité vraie ou présumée du mineur, comme de l'interdit, pourquoi le Code civil lui donnerait-il voix au chapitre, puisque légalement il n'a ni ne peut avoir de volonté. Ainsi s'enchaînent logiquement les effets et les causes.

Voilà donc la règle logique et inflexible de la tutelle.

Alors même qu'en fait le mineur a une volonté, c'est une quantité absolument négligeable et de tous points négligée par la loi. Qu'il le veuille ou non, l'acte pourra être accompli, sans lui, malgré lui, et sans même qu'il ait été légalement consulté, si telles sont les résolutions de son tuteur, et, suivant les cas, du conseil de famille et de la justice, qui ne sont même pas obligés de prendre son avis.

Tel est principe fondamental de la tutelle du droit civil.

Il n'y a rien de pareil en ce qui concerne la commune, d'après nos lois administratives. C'est un régime entièrement contraire qui en résulte. L'assimilation entre les deux institutions n'était même pas exacte sous la législation consulaire qui avait porté la centralisation administrative à son point culminant et sacrifié les franchises communales. L'article 15 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII donnait à ses conseils municipaux, nommés, il est vrai, par les préfets, le droit de délibérer sur les affaires de la commune. Ainsi, même alors, de 1800 à 1831, l'assimilation que suppose la prétendue tutelle des communes n'était pas exacte.

Après la Révolution de 1830, avec les conseils municipaux redevenus électifs, et dotés d'attributions nouvelles, il semblait, comme le voulait M. Thiers, qu'il ne dût plus être question de cette prétendue tutelle. Si la loi du 18 juillet 1837, dans ses articles 19 et 20, maintenait la règle de l'autorisation administrative imposée aux délibérations des conseils municipaux ; si ses articles 17 et 18 n'en exceptaient que quatre cas ; ces textes consacraient au profit des conseils municipaux une indépendance qui, pour être partielle et relative, n'en était pas moins réelle. Nous l'avons appelée l'indépendance passive, ou l'indépendance « pour ne pas faire » ou « pour dire non », résultant du droit d'initiative appartenant aux conseils municipaux en ce qui concerne l'accomplissement des actes de la vie civile de la commune. Ce droit de délibération des conseils municipaux, d'après la loi du 18 juillet 1837, était le contrepied des règles de la minorité et de la tutelle du droit civil.

Ainsi sous l'empire de la loi de 1837 l'assimilation des deux institutions n'était pas plus vraie qu'aujourd'hui.

La loi du 18 juillet 1837 contenait en outre un germe fécond pour l'extension des libertés locales. Nous avons vu [n° 331] qu'il était dans ces quatre cas de délibérations réglementaires, exécutoires sans autorisation, énumérés par son article 17, considérablement élargis par la loi du 24 juillet 1867, et dont l'article 61 § 1 de la loi du 5 avril 1884 a fait la règle générale des délibérations des conseils municipaux. Comment concilier encore cette prétendue tutelle des communes, eût-elle été vraie dans le passé et dans son principe (ce qui n'est pas), avec cette déclaration retentissante, malgré les exceptions qu'elle comporte, de l'article 61 § 1 : « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la « commune » ?

Les lois administratives, comme les lois constitutionnelles, condamnent donc ces vieilles et fausses habitudes de langage.

336. L'article 68 de la loi du 5 avril 1884 énumère treize sortes de délibérations du conseil municipal soumises à la nécessité d'une autorisation. S'il est vrai que certaines de ses dispositions pourraient encore être l'objet de mesures de décentralisation, il l'est aussi que, pour la plupart, les intérêts généraux s'y trouvent mêlés aux intérêts locaux, dans une mesure qui justifie ces prudentes réserves du législateur de 1884.

La preuve en résulte du projet de loi du 27 octobre 1896 [1] qui, présenté sur les propositions d'une commission de décentralisation, n'indique que trois modifications d'importance secondaire à apporter aux trois seuls numéros 1, 5 et 7 de la longue énumération de l'article 68. La première, relative aux baux, ne les soumettrait à l'autorisation du préfet que lorsque leur durée excéderait 36 ans, au lieu de 18. La seconde, relative au changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public, consisterait à supprimer le n° 5 de l'article 68, en faisant observer que les églises, les presbytères, les cimetières, les écoles, les hospices et hôpitaux resteront soumis aux prescriptions

[1] Projet de loi « modifiant la loi du 5 avril 1884 », déjà cité (annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des députés du 27 octobre 1896; n° 2069).

spéciales qui les concernent. La troisième modification proposée à l'article 68 consisterait à faire disparaître de son n° 7 la création et la suppression des promenades, squares ou jardins publics, champs de tir ou de course. Sur ces trois points seulement, et dans la mesure spécifiée, la délibération du conseil municipal cesserait d'être soumise à la nécessité d'une autorisation, et deviendrait réglementaire. C'est un hommage rendu à la sagesse des auteurs de cet article 68, par les plus zélés investigateurs de toutes les mesures possibles de décentralisation administrative.

Il convient cependant de remarquer dans le n° 7 si compréhensif de l'article 68 que, sur trois points, le texte de 1884 a rétabli l'autorisation, là où l'article 1er de la loi du 24 juillet 1867 l'avait fait disparaître. Il s'agit des tarifs des droits de place à percevoir dans les halles, foires et marchés, des droits à percevoir pour permis de stationnement et de locations sur les rues, places ou autres lieux dépendant du domaine public communal, et du tarif des concessions dans les cimetières.

Le projet de loi ci-dessus du 27 octobre 1896, sans toucher directement aux dispositions des numéros 9 à 12 de l'article 68, relatifs au budget et à la législation financière des communes, propose d'importantes modifications aux articles 133, 137, 141, 143 et 145 de la loi du 5 avril 1884, relatifs aux taxes de balayage et d'octroi, au vote des centimes pour insuffisance de revenus, pour lesquels le droit du conseil municipal de statuer par délibération réglementaire serait porté jusqu'à concurrence de dix centimes, les impositions extraordinaires et les emprunts. Mais nombre de changements proposés constituent moins des mesures de décentralisation, que des translations de compétence du pouvoir législatif au pouvoir exécutif et du pouvoir exécutif aux préfets.

Nous rappelons que le dernier paragraphe de l'article 68 se réfère aux délibérations réglementaires, auxquelles nous en avons fait l'application [n° 334].

Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure les délibérations portant sur les objets suivants : 1° les conditions des baux dont la durée dépasse dix-huit ans; 2° les aliénations

et échanges de propriétés communales; 3° les acquisitions d'immeubles, les constructions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles, les projets, plans et devis de grosses réparations et d'entretien, quand la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant dépasse les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale; 4° les transactions; 5° le changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public; 6° la vaine pâture; 7° le classement, le déclassement, le redressement ou le prolongement, l'élargissement, la suppression, la dénomination des rues et places publiques, la création et la suppression des promenades, squares ou jardins publics, champs de foire, de tir ou de course, l'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques municipales, les modifications à des plans d'alignement adoptés, le tarif des droits de voirie, le tarif des droits de stationnement et de location sur les dépendances de la grande voirie, et, généralement, les tarifs des droits divers à percevoir au profit des communes en vertu de l'article 133 de la présente loi; 8° l'acceptation des dons et legs faits à la commune lorsqu'il y a des charges ou conditions, ou lorsqu'ils donnent lieu à des réclamations des familles; 9° le budget communal; 10° les crédits supplémentaires; 11° les contributions extraordinaires et les emprunts, sauf dans le cas prévu par l'article 141 de la présente loi; 12° les octrois dans les cas prévus aux articles 137 et 138 de la présente loi; 13° l'établissement, la suppression ou les changements de foires et des marchés autres que les simples marchés d'approvisionnement (L. 5 avril 1884, art. 68).

Le budget de chaque commune est proposé par le maire, voté par le conseil municipal et réglé par le préfet. Lorsqu'il pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires, les allocations portées audit budget pour les dépenses facultatives ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure. Le budget des villes dont le revenu est de 3 millions de francs au moins est toujours soumis à l'approbation du président de la République, sur la proposition du ministre de l'intérieur. Le revenu d'une ville est réputé atteindre 3 millions de francs lorsque les recettes ordinaires constatées dans les comptes se sont élevées à cette somme pendant les trois dernières années. Il n'est réputé être descendu au-dessous de 3 millions de francs que lorsque, pendant les trois dernières années, les recettes ordinaires sont restées inférieures à cette somme (art. 145). — Le décret du président de la République ou l'arrêté du préfet qui règle le budget d'une commune peut rejeter ou réduire les dépenses qui y sont portées, sauf dans les cas prévus par le paragraphe 2 de l'article 145 et par le paragraphe 2 de l'article 147. Mais il ne peut les augmenter ni en introduire de nouvelles qu'autant qu'elles sont obligatoires (art. 148). — Dans le cas où, pour une cause quelconque, le budget d'une commune n'aurait pas été définitivement réglé avant le commencement de l'exercice, les recettes et les dépenses ordinaires continuent, jusqu'à l'approbation de ce budget, à être faites conformément à celui de l'année précédente. Dans le cas où il n'y aurait eu aucun bud-

get antérieurement voté, le budget serait établi par le préfet en conseil de préfecture (art. 150).

337. Le n° 6 de l'article 68, relatif à la vaine pâture, doit être rapproché des deux lois spéciales, faisant partie du Code rural [voir n°s 285 et 288], auxquelles a donné lieu, depuis 1884, cette antique institution, si critiquée par les uns, même dans son application aux prairies naturelles, comme attentatoire au droit de propriété, et non moins énergiquement défendue par certaines populations rurales. La loi du 9 juillet 1889, qui a supprimé le droit de parcours d'une manière absolue, supprimait aussi, d'une manière relative, le droit de vaine pâture, en appelant encore en cette matière le conseil général à statuer sur cette question d'intérêt communal, sauf au conseil d'État à décider entre les deux assemblées, si le conseil général n'approuvait pas la demande du maintien de la vaine pâture formée par le conseil municipal. Mais l'article 5 de cette loi du 9 juillet 1889 disposait que « dans aucun cas et dans aucun temps, la vaine pâture « ne peut s'exercer sur les prairies naturelles ou artificielles ». Les vives réclamations auxquelles cette abolition a donné lieu, en ce qui concerne les prairies naturelles, ont provoqué la seconde loi du 22 juin 1890, qui a modifié les articles 2, 5 et 12 de la précédente. Elle permet « le rétablissement de la vaine pâ- « ture sur les prairies naturelles dans les conditions où elle « s'exerçait antérieurement à la loi du 9 juillet 1889 », s'il a été réclamé dans le délai d'un an après la promulgation de la loi du 22 juin 1890, et sauf les délibérations du conseil municipal, du conseil général, et, s'il y a lieu, du conseil d'État, prévues par la loi du 9 juillet 1889.

338. Nous avons annoncé [n° 332] qu'en outre des délibérations énumérées par l'article 68 de la loi du 5 avril 1884 il y en avait six autres soumises par la même loi à la nécessité d'une autorisation, malgré le silence de l'article 68. Ce silence est surtout digne de remarque en ce qui concerne les actions en justice. L'article 19 n° 10 de la loi du 18 juillet 1837, plus judicieux que le

n° 4 de notre article 68, ne les avait pas séparées des transactions. Cependant la loi de 1837 (art. 121 à 131) contenait un chapitre soumettant les actions communales à l'autorisation du conseil de préfecture ou du conseil d'État, suivant le principe posé dans l'article 4 § 6 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Il y a donc là, dans l'état actuel de la législation, en dehors des cas énumérés par l'article 68 de la loi de 1884, une source importante de délibérations du conseil municipal, la commune étant soit défenderesse, soit demanderesse, soumises à la nécessité d'une autorisation.

Le projet de loi du 27 octobre 1896, déjà plusieurs fois cité [n° 336], propose la suppression des autorisations de plaider. Cette proposition se rattache à la création, également proposée, des conseils de préfecture régionaux [n°s 159 à 161]. Cette suppression n'est pas encore accomplie. D'ailleurs ce projet conserve la nécessité de l'autorisation du conseil de préfecture dans le cas où un contribuable exerce, en demandant ou en défendant, les actions de la commune (art. 5 du projet; art. 123 nouveau). Il est vrai que dans ce cas c'est au contribuable que l'autorisation est donnée; mais elle n'est maintenue en réalité que parce que la décision à intervenir devra s'appliquer à la commune elle-même. L'exposé des motifs le reconnaît : « Comme par la mise en cause, « obligatoire à peine de nullité, de la commune ou de la section, « la décision judiciaire à intervenir aura effet pour ou contre « celle-ci, nous croyons devoir vous inviter à maintenir, pour ce « cas spécial, la nécessité d'une autorisation préalable du conseil « de préfecture ».

D'autres cas d'autorisation, non compris également dans l'énumération de l'article 68 de la loi de 1884, résultent des articles 114 et 115 de la même loi, relatifs aux travaux et services communaux, 140 relatif à la répartition des taxes locales, 161 § 4 et 163 § 2 au cas de biens et droits indivis entre plusieurs communes [n° 357].

L'article 4 du projet de loi du 27 octobre 1896, dont il vient d'être parlé, propose de supprimer, dans l'article 115, les derniers mots du § 1er. C'est une mesure d'utile déconcentration; elle a pour objet de confier au préfet le droit d'autoriser les traités

de gré à gré pour travaux et fournitures de moins de 3,000 fr., sans distinction entre les communes moins riches et les villes ayant trois millions et plus de revenus pour lesquels l'ordonnance du 14 novembre 1837, qui a reçu force de loi de l'article 115, exige un décret.

Aucune construction nouvelle ou reconstruction ne peut être faite que sur la production des plans et devis approuvés par le conseil municipal, sauf les exceptions prévues par des lois spéciales. Les plans et devis sont, en outre, approuvés par le préfet dans les cas prévus par l'article 68, paragraphe 3 (L. 5 avril 1884, art. 114). — Les traités de gré à gré à passer dans les conditions prévues par l'ordonnance du 14 novembre 1837, et qui ont pour objet l'exécution par entreprise des travaux d'ouverture des nouvelles voies publiques et de tous autres travaux communaux, sont approuvés par le préfet ou par décret, dans le cas prévu par l'article 145, paragraphe 3. Il en est de même des traités portant concession à titre exclusif, ou pour une durée de plus de trente années, des grands services municipaux, ainsi que des tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres (art. 115). — Les taxes particulières dues par les habitants ou propriétaires en vertu des lois et des usages locaux sont réparties par une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet (art. 140).

339. En dehors de la loi du 5 avril 1884, quelques lois spéciales, de dates et d'objets divers, soumettent également à la nécessité d'une autorisation certaines délibérations des conseils municipaux, c'est la troisième classe des délibérations de cette nature ci-dessus indiquée [n° 332]. Nous ne citons qu'à titre d'exemples les articles 13 § 4 et 26 de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, 4, 10 § 3, 11 § 5 et 16 § 2 de la loi du 20 août 1881 relative aux chemins ruraux, 11 de la loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire.

Ce dernier texte consacre les règles relatives à la création des écoles communales ordinaires légalement obligatoires, sur la base minima d'une école primaire publique par commune. Mais, au point de vue qui nous occupe, à savoir la nature des délibérations des conseils municipaux en cette matière, l'article 11 de cette loi organique du 30 octobre 1886 les soumet à deux régimes différents. Dans un cas, celui du § 3, divergence des conseils municipaux, leurs délibérations sont entièrement subordonnées

[nos 342 et 343]; dans les autres elles sont soumises à la nécessité d'une autorisation. L'autorité compétente pour autoriser ou imposer est le conseil départemental de l'enseignement primaire, sauf la réserve, dans certains cas, de l'autorisation supérieure du ministre de l'instruction publique.

Toute commune doit être pourvue au moins d'une école primaire publique. Toutefois le conseil départemental peut, sous réserve de l'approbation du ministre, autoriser une commune à se réunir à une ou plusieurs communes voisines pour l'établissement et l'entretien d'une école. Un ou plusieurs hameaux dépendant d'une commune peuvent être rattachés à l'école d'une commune voisine. Cette mesure est prise par délibérations des conseils municipaux des communes intéressées. En cas de divergence, elle peut être prescrite par décision du conseil départemental. Lorsque la commune ou la réunion de communes compte 500 habitants et au-dessus elle doit avoir au moins une école spéciale pour les filles, à moins d'être autorisée par le conseil départemental à remplacer cette école spéciale par une école mixte (Loi du 30 octobre 1886 *sur l'organisation de l'enseignement primaire*, art. 11).

340. Les autorités compétentes pour donner l'autorisation varient suivant les cas. L'article 69 de la loi municipale en donne une énumération fort incomplète, malgré sa variété, puisqu'elle ne mentionne ni le conseil de préfecture, ni le conseil d'État, ni le conseil départemental de l'enseignement primaire. Sauf en ce qui concerne les conseils de préfecture et le conseil d'État, dont la compétence relative aux autorisations de plaider est écrite dans les lois de l'an VIII et 1884, pour l'ensemble des actes de la vie civile des communes l'autorité investie du droit d'autoriser a été, dans la plupart des cas, l'administration centrale pendant toute la première moitié du XIXe siècle. A dater du décret-loi du 25 mars 1852 sur la déconcentration administrative, en vertu de ses dispositions et de nombreux articles des lois de décentralisation administrative qui ont suivi, la compétence du préfet, avec ou sans l'assistance du conseil de préfecture, est devenue la règle. En 1871, on a proposé de transférer ce droit d'autorisation aux conseils généraux et aux commissions départementales. Cette proposition a été rejetée avec raison, car nous savons que la nécessité de l'autorisation est principalement fondée, en dehors de toute idée d'incapacité naturelle, de minorité, ni

de soi-disant tutelle administrative, sur le lien qui rattache l'intérêt général aux intérêts locaux dans de nombreuses affaires communales. A ce point de vue, charger des corps locaux électifs de la représentation des intérêts généraux du pays eût été reproduire l'une des erreurs de l'organisation administrative de 1790 et de l'an III. Cependant il était rationnel dans certains cas où le caractère dominant est incontestablement celui de l'intérêt local, comme en matière de chemins vicinaux et de chemins ruraux, d'attribuer aux conseils généraux et aux commissions départementales le droit d'autorisation. Nous avons dit [n° 339] que la loi du 30 octobre 1886 avait ajouté, dans certains cas, le conseil départemental de l'instruction primaire à la longue liste des autorités compétentes pour autoriser diverses délibérations des conseils municipaux. Le préfet n'en est pas moins, sous l'empire de la loi municipale du 5 avril 1884, comme sous la législation antérieure depuis 1852, investi d'une compétence générale dans tous les cas où la nécessité d'une autorisation est conservée. L'autorisation par une autre autorité n'est nécessaire qu'autant qu'une disposition exceptionnelle la désigne aux lieu et place du préfet.

Aux termes du § 2 de l'article 69, le préfet est tenu de statuer en conseil de préfecture lorsqu'il s'agit des délibérations qui font l'objet des §§ 1, 2, 4 et 6 de l'article 68. Il s'agit des délibérations concernant les baux de plus de 18 ans (art. 68 § 1), les aliénations et échanges de propriétés communales (§ 2), les transactions (§ 4); il en était ainsi dans ces trois cas d'après la loi de 1837; et la vaine pâture (§ 6), disposition constituant une innovation. Bien d'autres lois exigent l'intervention du conseil de préfecture.

Les délibérations des conseils municipaux sur les objets énoncés à l'article précédent sont exécutoires, sur l'approbation du préfet, sauf les cas où l'approbation par le ministre compétent, par le conseil général, par les commissions départementales, par un décret ou par une loi, est prescrite par les lois et règlements. Le préfet statue en conseil de préfecture dans les cas prévus aux n°s 1, 2, 4, 6 de l'article précédent. Lorsque le préfet refuse son approbation ou qu'il n'a pas fait connaître sa décision dans un délai d'un mois à partir de la date du récépissé, le conseil municipal peut se pourvoir devant le ministre de l'intérieur (L. 5 avril 1884, art. 69).

341. Le § 3 et dernier de l'article 69 maintient en ces matières la règle traditionnelle du recours par la voie hiérarchique devant le ministre, ouverte au conseil municipal, en cas de refus d'autorisation du préfet. Ce texte [n° 340] lui confère le même droit lorsque le préfet « n'a pas fait connaître la décision dans un délai « d'un mois à partir de la date du récépissé ». La circulaire ministérielle du 15 mai 1884 recommande aux préfets de statuer avant l'expiration de ce délai. Lorsque le préfet a, dans ce délai, appelé un conseil municipal à compléter ou régulariser une de ses délibérations, il est évident qu'un nouveau délai de trente jours est imparti au préfet, par le texte même de l'article 69, à partir de la délivrance du récépissé du procès-verbal de la seconde délibération.

Le rapport soumis à la Chambre des députés en 1882[1] présentait cette règle comme une innovation. Un autre rapporteur l'a répété. Mais cette voie de recours hiérarchique, du préfet au ministre de l'intérieur, a toujours existé. Elle existerait même en l'absence de cette disposition. Parce qu'il est de principe que l'acte d'un inférieur [n° 120] puisse toujours être déféré à son supérieur hiérarchique. Le ministre ne statue pas comme juge, mais comme administrateur au même titre que le préfet lui-même. C'est le recours par la voie gracieuse toujours ouvert contre les actes d'administration en suivant les degrés hiérarchiques.

L'article 6 du décret-loi du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative et l'article 7 du décret du 13 avril 1861 [n° 149] n'ont fait eux-mêmes qu'appliquer ce principe général en matière d'administration. Il dérive de ce que la plénitude de l'autorité administrative se trouve dans le pouvoir exécutif dont l'administration est une des branches.

L'institution de l'autorisation administrative respecte entièrement le droit d'initiative des conseils municipaux. En ce qui concerne cette sorte de délibérations des conseils municipaux, il y a

[1] *Journal officiel;* Documents parlementaires, Chambre des députés; janvier 1883; p. 2661 ; rapport annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des députés du 19 décembre 1882, n° 1547.

encore trois phases dans l'accomplissement de l'acte de la vie civile de la commune : la délibération toujours nécessaire du conseil municipal, l'autorisation, l'acte d'exécution par le maire. Cette initiative du conseil municipal, même dans ces hypothèses où ses délibérations sont soumises à la nécessité d'une autorisation, engendre une triple conséquence.

1° L'autorité compétente pour autoriser ne peut, sans excès de pouvoir, rien ajouter aux termes de la délibération dont elle autorise l'exécution. Elle ne peut la modifier; c'est ce qui a été jugé plusieurs fois par le conseil d'État (C. d'Ét. 18 avril 1861, *Kœur la Grande;* 3 janvier 1881, *commune de Campagne le Hesdin, Soubry et Thuillier* c. *Moitier*). Dans cette dernière affaire le conseil municipal avait voté la suppression et l'aliénation du sol d'une ruelle, et le préfet, en approuvant cette délibération, avait autorisé l'aliénation en faveur d'un seul riverain, c'est-à-dire d'un particulier spécialement désigné.

2° La seconde conséquence du droit d'initiative du conseil municipal est que l'autorisation donnée à sa délibération ne fait pas obstacle à ce que le conseil municipal revienne sur sa détermination, refuse d'y donner suite, la déclare non avenue. Cela encore tient à la nature même de l'institution ; elle n'est qu'une simple autorisation d'exécuter la délibération, qui laisse le conseil libre de la mettre à néant (C. d'Ét. 12 nov. 1881, *Sainte-Lizaigne*). Dans le même ordre d'idées il a été jugé que le préfet commettrait un excès de pouvoir en ordonnant l'exécution de travaux que le conseil municipal, après avoir délibéré qu'il y avait lieu de les faire et y avoir été autorisé, aurait ensuite décidé de ne pas exécuter (C. d'Ét. 3 déc. 1864, *Ornon*).

3° Mais de son côté l'administration supérieure peut rapporter l'autorisation qu'elle a donnée, tant que la délibération régulièrement autorisée n'a pas reçu d'exécution. De nombreux arrêts du conseil d'État ont jugé ces deux points : s'il n'y a pas eu d'exécution, faculté de retrait (24 juillet 1874, *Roby Pavillon*); perte de cette faculté du retrait de l'autorisation pour l'administration supérieure, lorsqu'il y a eu exécution (C. d'Ét. 2 mars 1877).

342. 3° *Délibérations entièrement subordonnées.*

Cette sorte de délibérations formait la règle générale dans la loi du 28 pluviôse an VIII. La loi du 18 juillet 1837 en a fait une exception restreinte. Cette loi avait en effet consacré l'indépendance des conseils municipaux « pour ne pas faire », en ce sens qu'en principe, depuis et en vertu de cette loi, un acte de la vie civile de la commune ne pouvait être accompli sans une délibération conforme du conseil municipal.

Toutefois cette loi, par dérogation à ce principe, et dans des cas déterminés, donnait exceptionnellement, à l'administration supérieure, le droit de passer outre au refus ou a l'abstention du conseil municipal. Il en était ainsi, au cas de refus par le conseil municipal d'accepter un don ou un legs, et lorsqu'il refusait, soit de vendre un bien de la commune pour payer ses dettes, soit de voter le crédit nécessaire pour une dépense obligatoire.

Dans le premier cas, la volonté du conseil municipal était réellement subordonnée à celle de l'administration supérieure dans l'appréciation de l'intérêt de la commune. Aussi l'autorisation d'office d'accepter les dons et legs n'existe plus en ce qui concerne les communes.

Dans le second cas, ce n'est pas à la volonté de l'administration supérieure que celle du conseil municipal est subordonnée, mais aux prescriptions impératives d'un arrêt de justice ou d'une décision de la loi. Dans ces cas, les droits d'inscription et d'imposition d'office pour les dépenses obligatoires des communes ont été justement conservées par la loi du 5 avril 1884. Ces droits ne constituent ni une atteinte aux franchises communales, ni un acte de centralisation. Ils sont une sanction destinée à empêcher les conseils municipaux de méconnaître les prescriptions formelles de la loi [nos 189 à 192].

343. C'est avec ce caractère, que cette catégorie de délibérations des conseils municipaux est demeurée dans la loi du 5 avril 1884, et ne pouvait y faire défaut. En y joignant d'autres lois contenant des dispositions de même nature, on peut actuellement distinguer de nombreuses délibérations subor-

données au droit de décision, d'inscription ou d'imposition d'office.

1° A défaut de fonds disponibles, lorsque le conseil municipal refuse, pour payer un créancier porteur de titre exécutoire, de vendre des meubles ou immeubles de la commune non affectés à un usage ou service public, un décret du président de la République peut l'y contraindre (L. 1884, art. 110).

2° A défaut de vote par le conseil municipal des fonds exigés pour une dépense obligatoire, c'est-à-dire « mise à la charge des « communes par une disposition de loi (art. 136) », l'inscription au budget de la commune peut en être opérée d'office, par décret pour les communes dont le revenu est de 3 millions et au-dessus, par arrêté du préfet en conseil de préfecture pour les autres, après que le conseil municipal a été préalablement appelé à en délibérer (art. 149 §§ 1 à 4).

3° En cas de ressources insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires, inscrites d'office, une imposition d'office peut être établie par décret ou par une loi suivant que cette contribution extraordinaire excède ou non le maximum annuellement fixé par la loi de finances (art. 149 § 5).

4° Dans les villes ayant plus de 40,000 habitants, si le conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour la dépense du service de la police réglé par décret, « l'allocation nécessaire « serait inscrite au budget par décret du président de la Répu- « blique, le conseil d'État entendu ». D'après le projet de loi du 27 octobre 1896 modifiant certaines dispositions de la loi du 5 avril 1884, et déjà cité, cette disposition de l'article 103 § 2 [n° 280] serait supprimée. Il ne serait plus nécessaire d'un décret rendu en conseil d'État pour l'inscription d'office de ces dépenses de police. La règle générale de l'article 149 n'exigeant, pour l'inscription d'office d'une dépense obligatoire au budget communal, qu'un arrêté préfectoral ou un décret non rendu en conseil d'État, serait seule applicable.

5° Au cas de biens et droits indivis entre plusieurs communes [n° 357], « la part de dépense définitivement assignée à chaque « commune sera portée d'office aux budgets respectifs confor- « mément à l'article 149 de la présente loi (art. 163 § 4 [n° 357]) ».

6° Au cas de syndicat de communes, la première des recettes du budget du syndicat est la contribution des communes associées ; « cette contribution est obligatoire pour lesdites com- « munes pendant la durée de l'association et dans la limite « des nécessités de service telles que les délibérations initiales « des conseils municipaux l'ont déterminée (art. 177 n° 1 de la « loi du 5 avril 1884, titre VIII, des syndicats de communes; loi « du 22 mars 1890 [n° 359]) ».

7° « L'établissement des écoles primaires élémentaires publiques créées par application des articles 11, 12 et 13 de la présente loi, est une dépense obligatoire pour les communes. Sont également des dépenses obligatoires, dans toute école régulièrement créée : le logement du personnel, l'entretien ou la location des bâtiments et de leurs dépendances, l'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire. Le chauffage et l'éclairage des classes et la rémunération des gens de service s'il y a lieu (Loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire, art. 14 et 15) ».

8° « Si le conseil municipal, mis en demeure, n'a pas voté, dans la session désignée à cet effet, les prestations et centimes nécessaires, ou si la commune n'en a pas fait emploi dans les délais prescrits, le préfet pourra d'office, soit imposer la commune dans la limite du maximum, soit faire exécuter les travaux. Chaque année le préfet communiquera au conseil général l'état des impositions établies d'office en vertu du présent article (L. 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, art. 5) ».

La vente des biens mobiliers et immobiliers des communes, autres que ceux servant à un usage public, peut être autorisée sur la demande de tout créancier, porteur de titre exécutoire, par un décret du président de la République, qui détermine les formes de la vente (L. 5 avril 1884, art. 110). — Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés par une dépense obligatoire, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation serait inscrite au budget par décret du président de la République pour les communes dont le revenu est de 3 millions et au-dessus, et par arrêté du préfet en conseil de préfecture pour celles dont le revenu est inférieur. Aucune inscription d'office ne peut être opérée sans que le conseil municipal ait été, au préalable, appelé à prendre une délibération spéciale à ce sujet. S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, le chiffre en est fixé sur sa quotité moyenne pendant les trois dernières années. S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature ou d'une dépense extraordi-

naire, elle est inscrite pour sa quotité réelle. Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office, en vertu du présent article, il y est pourvu par le conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie d'office par un décret, si la contribution extraordinaire n'excède pas le maximum à fixer annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale, si la contribution doit excéder ce maximum (art. 149).

344. 4° *Avis.* — « Il est une troisième espèce de questions, » disait M. Vivien dans son rapport sur la loi du 18 juillet 1837 à la Chambre des députés, « à l'égard desquelles les conseils « municipaux *sont seulement consultés.* Leurs délibérations n'a- « boutissent qu'à *un simple avis.* Cette catégorie comprend les « objets qui n'intéressent qu'indirectement la commune, dont « l'initiative est confiée à d'autres pouvoirs, et dont la décision « appartient à l'administration. » Il en est encore de même.

Ce droit d'avis reçoit deux sortes d'applications. En premier lieu, le conseil municipal *peut* être consulté par l'administration toutes les fois qu'elle le juge à propos. En second lieu, il *doit* être consulté dans certains cas, à peine de nullité de l'acte émané de l'administration, libre de ne pas suivre l'avis, mais tenue de le prendre. Elle à la faculté de passer outre si le conseil municipal, à ce régulièrement requis, refuse ou néglige de le donner.

Non seulement, cette quatrième sorte de délibérations des conseils municipaux a été maintenue par la loi du 5 avril 1884, mais en outre plusieurs lois ultérieures, telles que celle du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire, ont fait d'importantes adjonctions à la liste, d'ailleurs non limitative, ainsi que l'atteste son n° 6, de l'article 70 de la loi de 1884.

Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par l'administration supérieure (L. 5 avril 1884, art. 61 § 2). — Le conseil municipal est toujours appelé à donner son avis sur les objets suivants : 1° les circonscriptions relatives aux cultes ; 2° les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics ; 3° les projets d'alignement et de nivellement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages ; 4° la création des bureaux de bienfaisance ; 5° les budgets et les comptes des hospices, hôpitaux et autres établissements de charité et de bienfaisance, des fabriques et autres administrations preposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État ; les autorisations d'acquerir, d'aliener, d'emprunter, d'échanger, de

plaider ou de transiger, demandées par les mêmes établissements; l'acceptation des dons et legs qui leur sont faits; 6° enfin, tous les objets sur lesquels les conseils municipaux sont appelés par les lois et règlements à donner leur avis, et ceux sur lesquels ils seront consultés par le préfet. Lorsque le conseil municipal, à ce régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner son avis, il peut être passé outre (art. 70).

345. Dans certains cas, l'avis du conseil municipal est investi d'une force plus grande, lorsqu'un texte exige, pour l'accomplissement d'un acte, l'*avis conforme* de ce conseil. La loi sur les établissements hospitaliers du 7 août 1851 (art. 10 § 2), celle du 24 juillet 1867 (art. 12), celle même du 5 avril 1884 (art. 119) en donnent de remarquables exemples. Bien que l'article 120 n'exige pas l'avis conforme du conseil municipal, nous appelons sur lui l'attention du lecteur. Cet article a été inspiré par un arrêt du conseil d'État du 2 mars 1877, relatif à un arrêté du préfet du Nord, approuvant une délibération de la commission administrative des hospices de Lille, qui a mis à la disposition de la Faculté libre de médecine de cette ville une partie de l'hospice, moyennant une somme de 140 000 fr. Un arrêté ministériel avait annulé cet acte préfectoral, parce que la délibération n'avait pas été soumise à l'avis du conseil municipal. Mais l'arrêt du conseil d'État faisant, en matière d'autorisation nécessaire à l'exécution des délibérations des commissions administratives des établissements hospitaliers, l'application de la règle que l'autorisation ne peut être retirée ou révoquée après l'exécution par un traité ou contrat de droit civil, a annulé pour excès de pouvoir cet arrêté ministériel. Cet article 120 exige avec raison l'avis du conseil municipal et une autorisation par décret.

Les délibérations comprises dans l'article précédent sont soumises à l'avis du conseil municipal, et suivent, quant aux autorisations, les mêmes règles que les délibérations de ce conseil. Néanmoins, l'aliénation des biens immeubles formant la dotation des hospices et hôpitaux ne peuvent avoir lieu que sur l'avis conforme du conseil municipal (L. 7 août 1871, *sur les hospices et hôpitaux* (art. 10). — Les délibérations des commissions administratives des hospices, hôpitaux et autres établissements charitables communaux concernant un emprunt sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet, sur avis conforme du conseil municipal, lorsque la somme à emprunter ne dépasse pas le chiffre des revenus ordinaires de l'établisse-

ment et que le remboursement doit être effectué dans un délai de douze années. Si la somme à emprunter dépasse ledit chiffre ou si le délai de remboursement excède douze années, l'emprunt ne peut être autorisé que par un décret du président de la République. Le décret est rendu en conseil d'Etat si l'avis du conseil municipal est contraire, ou s'il s'agit d'un établissement ayant plus de 100,000 francs de revenu. L'emprunt ne peut être autorisé que par une loi, lorsque la somme à emprunter dépasse 500,000 francs ou lorsque ladite somme, réunie aux chiffres d'autres emprunts non encore remboursés, dépasse 500,000 francs (L. 5 avril 1884, art. 119). — Les délibérations par lesquelles les commissions administratives chargées de la gestion des établissements publics communaux changeraient en totalité ou en partie l'affectation des locaux ou objets immobiliers ou mobiliers appartenant à ces établissements, dans l'intérêt d'un service public ou privé quelconque, ou mettraient à la disposition, soit d'un autre établissement public ou privé, soit d'un particulier, lesdits locaux et objets, ne sont exécutoires qu'après avis du conseil municipal, et en vertu d'un décret rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur (art. 120).

346. 5° *Vœux*. — La nouvelle loi municipale n'a rien changé au droit appartenant aux conseils municipaux d'émettre des vœux « sur tous les objets d'intérêt local (art. 61 § 4) ». Tout vœu politique leur est interdit, comme aux conseils généraux (art. 72), ainsi que toute proclamation, adresses et communications irrégulières avec d'autres conseils municipaux. Contrairement à la règle admise par la loi de 1871 pour les conseils généraux, celle de 1884 ne les autorise pas à émettre des vœux sur les questions d'administration générale et économique. Les vœux sont spontanés, tandis que les avis sont provoqués.

Il (le conseil municipal) émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local (L. 5 avril 1884, art. 61 § 4). — Il est interdit à tout conseil municipal soit de publier des proclamations et adresses, soit d'émettre des vœux politiques, soit, hors les cas prévus par la loi, de se mettre en communication avec un ou plusieurs conseils municipaux. La nullité des actes et des délibérations prises en violation de cet article est prononcée dans les formes indiquées aux articles 63 et 65 de la présente loi (art. 72).

347. 6° *Attributions spéciales des conseils municipaux.* Nous avons déjà dit (n° 330) que les conseils municipaux sont investis d'attributions d'une nature spéciale dont la loi de 1884, comme les lois municipales antérieures, a consacré séparément l'existence dans des dispositions éparses, malgré la tentative

incomplète de coordination de l'article 61. Ces attributions particulières des conseils municipaux sont relatives, les unes à la répartition de l'impôt (art. 61 §§ 3 et 5), d'autres à la comptabilité publique communale. D'autres, déjà signalées, ont un caractère électif, telles que l'élection, par le conseil, du maire, des adjoints, des délégués sénatoriaux, et la nomination des deux membres de la commission de révision de la liste électorale. Dans cette catégorie d'attributions spéciales peuvent être placés aussi les droits de recours ouverts au conseil municipal, comme dans le cas de l'article 67 de la loi de 1884 [nº 351].

Les attributions du conseil municipal en matière de comptabilité communale résultent : 1° de l'article 71, qui distingue judicieusement les comptes d'*administration* du maire soumis au conseil municipal, des comptes de *gestion* des receveurs qu'il débat, sauf règlement définitif, c'est-à-dire jugement par le juge des comptes de deniers; et 2° de l'article 156 relatif à la création des recettes municipales et à la nomination des receveurs municipaux. Ces deux articles sont l'objet de changements importants proposés par les articles 2 et 8 du projet de loi du 27 octobre 1896 modifiant la loi du 5 avril 1884. L'article 2 propose d'ajouter à l'article 71 un troisième paragraphe [1] conférant individuellement à tout conseiller municipal en exercice, le droit de requérir la communication à titre obligatoire des pièces justificatives, sur place et en présence du receveur (Décret du 2 juillet 1893 sur la comptabilité départementale, art. 220). Ce nouveau paragraphe proposé de l'article 71 ne saurait être trop approuvé. Il est en effet de nature à donner au contrôle des comptes de la commune de sérieuses garanties. L'article 8 du projet est d'une autre nature. Il propose de modifier le § 1er de l'article 156 [2] en donnant force législative aux dispositions d'un décret du 24 mars 1896 sur les perceptions de ville, que nous approuvons hautement, et le § 2 [3] en ne

[1] « Tout membre du conseil municipal a le droit de réclamer la communication des pièces justificatives et l'ajournement, jusqu'à cette communication, des votes à intervenir tant sur le compte du maire que sur celui du receveur municipal. Toutefois, ce comptable ne pourra être tenu de se dessaisir de ces pièces, qui devront être consultées en sa présence ».

[2-3] « L'article 156 de la loi municipale du 5 avril 1884 est modifié ainsi

permettant plus aux communes d'avoir un receveur municipal spécial que lorsqu'elles possèdent un revenu de 60,000 fr. L'exposé des motifs[1] indique ce changement comme une conséquence des propositions relatives à l'extension des pouvoirs du conseil municipal et aux modifications des règles de compétence en ce qui concerne les impositions annuelles pour insuffisance de revenus (art. 133), pour dépenses extraordinaires et emprunts (art. 141 et 143), et quant au vote du budget (art. 145).

Il (le conseil municipal) réclame, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition... Il dresse chaque année une liste contenant un nombre double de celui des répartiteurs et des répartiteurs suppléants à nommer; et sur cette liste, le sous-préfet nomme les cinq répartiteurs visés dans l'article 9 de la loi du 3 frimaire an VII et les cinq répartiteurs suppléants (L. 4 avril 1884, art. 61 §§ 3 et 5). —Le conseil municipal délibère sur les comptes d'administration qui lui sont annuellement présentés par le maire, conformément à l'article 151 de la présente loi. Il entend, débat et arrête les comptes de deniers des receveurs, sauf règlement définitif conformément à l'article 157 de la présente loi (art. 71). —Les comptes du maire, pour l'exercice clos, sont présentés au conseil municipal avant la délibération du budget. Ils sont définitivement approuvés par le préfet (art. 151). — Le percepteur remplit les fonctions de receveur municipal. Néanmoins, dans les communes dont les revenus ordinaires excèdent 30,000 francs, ces fonctions peuvent être confiées, sur la demande du conseil municipal, à un receveur municipal spécial. Ce receveur spécial est nommé sur une liste de trois noms présentée par le conseil municipal. Il est nommé par le préfet dans les communes dont le revenu ne dépasse pas 300,000 francs, et par le président de la République, sur la proposition du ministre des finances, dans les communes dont le revenu est supérieur. En cas de refus, le conseil municipal doit faire de nouvelles présentations (art. 156).

qu'il suit : Art. 156. Le percepteur, ou à son défaut, dans les chefs-lieux d'arrondissement, un percepteur en résidence désigné à cet effet par le ministre des Finances, remplit les fonctions de receveur municipal. Néanmoins, dans les communes dont les revenus ordinaires excèdent 60,000 francs, ces fonctions peuvent être confiées, sur la demande du conseil municipal, à un receveur municipal spécial. »

[1] « La plus large initiative et la part d'indépendance ainsi conférées aux municipalités pour la gestion de leurs finances nous ont paru comporter une contre-partie, destinée à sauvegarder dans une certaine mesure les intérêts supérieurs du Trésor public. Aujourd'hui, les communes ont le droit de confier le maniement de leurs deniers à un receveur municipal spécial lorsqu'elles possèdent un revenu de 30,000 francs. A ce chiffre, nous proposons de substituer celui de 60,000 francs ».

C. *Sanctions des règles précédentes.*

348. Indépendamment des règles constitutives du régime légal de chacune des catégories de délibérations des conseils municipaux, telles que l'autorisation nécessaire à quelques-unes et le droit de décision, d'inscription et d'imposition d'office s'imposant à d'autres, il existe un ensemble de règles générales applicable à toutes les délibérations des conseils municipaux. Elles forment, avec le droit de révocation et de suspension des maires et adjoints, et le droit de suspension et de dissolution des conseils municipaux, le droit sanctionnateur des prescriptions relatives à l'organisation et aux attributions des conseils municipaux. Nous avons constaté l'existence d'un droit de même nature en ce qui concerne les conseils généraux. Il est encore plus nécessaire pour nos 36,170 assemblées communales. La loi de 1884, en maintenant la règle, écrite dans les lois antérieures, qu'expédition de toute délibération du conseil municipal doit être adressée par le maire au sous-préfet, a distingué les causes de nullité de droit et celles d'annulabilité.

Expédition de toute délibération est adressée, dans la huitaine, par le maire, au sous-préfet, qui en constate la réception sur un registre et en délivre immédiatement récépissé (L. 5 avril 1884, art. 62).

349. Les causes de nullité de droit, limitativement énumérées par l'article 63, sont au nombre de quatre, dont les deux dernières seules constituent une innovation : 1° l'objet de la délibération étranger aux attributions du conseil ; 2° la réunion illégale

du conseil dans laquelle la délibération aurait été prise ; 3° la violation d'une loi ; 4° celle d'un règlement d'administration publique. Malgré la nullité de plein droit, la délibération subsiste tant que cette nullité n'a pas été déclarée par le préfet en conseil de préfecture. A toute époque, elle peut être prononcée par le préfet et proposée ou opposée par les parties intéressées. Cette règle, qui est à la fois une garantie pour les parties intéressées et pour l'administration supérieure, ne doit être entendue que sous la réserve des principes généraux du droit en matière de ratification ; et aussi de la compétence de l'autorité judiciaire, pour statuer sur la validité des actes d'exécution ayant le caractère de contrats, intervenus avant la déclaration de nullité.

C'est parce que le législateur n'a pas voulu que ces délibérations, entachées d'un vice absolu, pussent à aucun moment être utilement opposées, soit à l'administration, soit aux tiers, que l'article 65 n'a pas fixé de délai dans lequel le préfet dût prononcer la déclaration de nullité. La circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets, du 15 mai 1884, propose d'appliquer par analogie le délai de 30 jours écrit dans l'article 66 pour les causes d'annulabilité. Ce passage de la circulaire peut valoir à titre de recommandation d'examen rapide des affaires, que le ministre a le droit d'adresser à ses subordonnés. Mais la loi n'impose à cet égard aucune obligation. Des auteurs veulent l'exiger ; nous ne pouvons l'admettre. Nous tenons au contraire pour certain qu'il résulte de l'esprit et de la lettre de la loi, que l'article 66 est absolument inapplicable aux délibérations nulles de droit. L'analogie peut inspirer une règle de conduite administrative dans les cas où elle est possible ; mais elle ne peut servir de base à une règle de droit.

L'analogie, d'ailleurs, n'est qu'apparente. Le droit de proposer, opposer et prononcer à toute époque les nullités de droit, crée une antithèse absolue, sous ce rapport, comme sous les autres, entre l'annulabilité et la nullité de plein droit, c'est-à-dire, suivant le langage du droit civil, entre ces nullités absolues et les nullités relatives de la loi municipale. Ce droit de proposer, opposer et prononcer « *à toute époque* » les nullités de droit, assure à l'État et aux particuliers, aux intérêts publics et aux

intérêts privés, le respect, par les conseils municipaux, des lois de leur institution.

Sont nulles de plein droit : 1° Les délibérations d'un conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale ; 2° les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique (L. 5 avril 1884, art. 63). — La nullité de droit est déclarée par le préfet en conseil de préfecture. Elle peut être prononcée par le préfet, et proposée ou opposée par les parties intéressées, à toute époque (art. 65).

350. L'unique cause d'annulabilité, admise par l'article 64 de la nouvelle loi municipale, est la présence de membres ayant intérêt à la délibération. A ce point de vue, ce texte ne fait que confirmer l'interprétation donnée par le conseil d'État (4 mars 1865, *Fabregeat ;* 11 janvier 1866, *Barrioz*) à la règle écrite dans l'article 21 de la loi du 5 mai 1855. En limitant à ce cas unique le pouvoir d'annulation du préfet, l'article 64 lui enlève le droit, écrit dans l'article 18 de la loi du 18 juillet 1837, d'annuler les délibérations réglementaires à lui déférées par des parties intéressées pour cause d'inopportunité ou fausse appréciation des faits [n° 331 *in fine*]. A ce point de vue, l'antithèse accentuée par les articles 63 et 64 entre les nullités de droit et l'annulabilité constitue une sérieuse mesure de décentralisation.

Aux termes de l'article 66, l'annulation doit être *prononcée* par le préfet en conseil de préfecture, non plus à toute époque, mais dans un délai d'un mois, dont le point de départ varie suivant les cas indiqués au texte. Dans ce délai le préfet peut seulement se livrer à l'appréciation des circonstances et statuer.

L'obligation de s'abstenir imposée aux conseillers municipaux, sous cette sanction de l'annulation possible de la délibération, peut réduire le conseil à moins du tiers de ses membres, et fait de l'article 130 un corollaire nécessaire de l'article 64.

Sont annulables les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du conseil intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, à l'affaire qui en a fait l'objet (L. 5 avril 1884, art. 64). — L'annulation est prononcée par le préfet en conseil de préfecture. Elle peut être provoquée d'office par le préfet dans un délai de trente jours à partir du dépôt du procès-verbal de la délibération à la sous-préfecture ou à la pré-

fecture. Elle peut aussi être demandée par toute personne intéressée et par tout contribuable de la commune. Dans ce dernier cas, la demande en annulation doit être déposée, à peine de déchéance, à la sous-préfecture ou à la préfecture, dans un délai de quinze jours à partir de l'affichage à la porte de la mairie. Il en est donné récépissé. Le préfet statuera dans le délai d'un mois. Passé le délai de quinze jours sans qu'aucune demande ait été produite, le préfet peut déclarer qu'il ne s'oppose pas à la délibération (art. 66). — Lorsque le conseil municipal se trouve réduit à moins du tiers de ses membres, par suite de l'abstention, prescrite par l'article 64, des conseillers municipaux qui sont intéressés à la jouissance des biens et droits revendiqués par une section, le préfet convoque les électeurs de la commune, déduction faite de ceux qui habitent ou sont propriétaires sur le territoire de la section, à l'effet d'élire ceux d'entre eux qui doivent prendre part aux délibérations aux lieu et place des conseillers municipaux obligés de s'abstenir (art. 130).

351. L'article 67 est une disposition commune aux délibérations dont la nullité de droit a été déclarée et à celles dont l'annulation a été prononcée. Les articles précédents donnent des garanties aux intérêts généraux et aux intérêts privés sollicitant l'anéantissement de ces délibérations du conseil municipal. L'article 67 en donne également aux parties intéressées au maintien de ces délibérations et au conseil municipal lui-même. Au lieu du recours en la forme administrative de l'article 23 de la loi du 5 mai 1855[1], exclusif, d'après la jurisprudence du conseil d'État (27 février 1874, *Odon-Périer*), de tout recours par la voie contentieuse, il leur ouvre un véritable recours contentieux au fond, au conseil d'État, contre l'arrêté du préfet déclarant la nullité ou prononçant l'annulation. Ce n'est pas un recours pour excès de pouvoir, mais un recours introduit et jugé « dans les formes » du recours pour excès de pouvoir. C'est en ce sens que le rapporteur au Sénat[2], dans la séance du 8 février 1884, a dit très judicieusement : « c'est une appréciation que le préfet fera « selon sa conscience, et qui, dans tous les cas, pourra toujours « être soumise à l'examen du tribunal administratif supérieur ». La circulaire du ministre de l'intérieur qui a soutenu dans les

[1] Nous rappelons que, dans notre volume d'*Etudes sur la loi municipale du 5 avril 1884*, nous avons reproduit toutes les dispositions législatives antérieures en regard des articles de la loi nouvelle.

[2] M. Demôle; *Journal officiel* du 9 février 1884, page 292.

deux Chambres, avec Jules Ferry, la discussion de cette grande loi [1], dit très exactement : « Le but de cette innovation est de « protéger plus efficacement les attributions du conseil municipal « et les droits ou les intérêts privés qui pourront être lésés ».

Plusieurs arrêts du conseil d'État ont reconnu ce point de droit (C. d'Ét. 21 novembre 1890, *commune de Fagnières;* 8 mars 1895, *Cayrat*, *Perruchon et autres*). Ces deux arrêts décident en outre que l'article 67 de la loi de 1884, en instituant ce recours au contentieux devant le conseil d'État, a enlevé au ministre de l'intérieur le droit de statuer comme supérieur hiérarchique sur le recours formé devant lui contre l'arrêté préfectoral. Le premier de ces arrêts applique cette règle au cas où l'arrêté préfectoral a annulé une délibération du conseil municipal prise par application des articles 63 et 65. Le second de ces arrêts en fait l'application au cas où l'arrêté préfectoral a refusé, au contraire, de déclarer nulle de droit une délibération du conseil municipal.

Le délai imparti pour l'exercice du recours contentieux au conseil d'État, ouvert par l'article 67, ne peut être que le délai général de trois mois imparti par le décret du 22 juillet 1806. Ces deux arrêts décident que ce délai ne peut être ni suspendu ni prolongé par le recours hiérarchique qui serait indûment formé dans ce cas devant le ministre.

Le conseil municipal et, en dehors du conseil, toute partie intéressée peut se pourvoir contre l'arrêté du préfet devant le conseil d'État. Le pourvoi est introduit et jugé dans les formes du recours pour excès de pouvoir (L. 5 avril 1884, art. 67).

352. L'article 13 de la loi du 5 mai 1855, demeuré en vigueur jusqu'à la promulgation de la loi de 1884, donnait au préfet le droit de suspendre pour deux mois les conseils municipaux ; et le ministre de l'intérieur pouvait prolonger la durée de la suspension pendant une année. L'article 43 de la nouvelle loi municipale limite, d'une manière absolue, à un mois seulement,

[1] M. Waldeck-Rousseau ; circulaire aux préfets du 15 mai 1884 (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1884, pages 213 à 315 ; circulaire n° 469 ; — voir aussi circulaire du 30 novembre 1884 ; même *Bulletin*, même tome, pages 461 à 473). — Jules Ferry, président du conseil.

l'effet du droit de suspension. Il n'est même admis qu'en cas d'urgence, à titre provisoire, et sous la condition qu'il soit exercé par arrêté motivé, et que le préfet en rende immédiatement compte au ministre de l'intérieur. Dans ces conditions, l'exercice du droit de suspension n'est plus qu'une mesure préalable à l'usage du droit de dissolution. Nulle suppléance du conseil n'est admise pendant le mois de suspension. C'est du reste accessoirement au droit de dissolution que l'article 43 [n° 353] de la loi de 1884, dans son § 2, maintient, en le limitant dans ces limites étroites, le droit de suspension des conseils municipaux.

353. Six conditions sont imposées à l'exercice du droit de dissoudre un conseil municipal : 1° il doit être exercé par décret ; 2° un décret distinct est nécessaire pour chaque conseil municipal dissous ; 3° il doit être rendu en conseil des ministres ; 4° motivé ; 5° publié au *Journal officiel* ; et 6° il doit être procédé à la réélection du conseil municipal dans les deux mois à dater de la dissolution.

Un conseil municipal ne peut être dissous que par décret motivé du président de la République, rendu en conseil des ministres, et publié au *Journal officiel*, et, dans les colonies régies par la présente loi, par arrêté du gouverneur en conseil privé, inséré au *Journal officiel de la colonie*. S'il y a urgence, il peut être provisoirement suspendu par arrêté motivé du préfet, qui doit en rendre compte immédiatement au ministre de l'intérieur. La durée de la suspension ne peut excéder un mois. Dans les colonies ci-dessus spécifiées, le conseil municipal peut être suspendu par arrêté motivé du gouverneur. La durée de la suspension ne peut excéder un mois. Le gouverneur rend compte immédiatement de sa décision au ministre de la marine et des colonies (L. 5 avril 1884, art. 43). — Toutes les fois que le conseil municipal a été dissous, ou que, par application de l'article précédent, une délégation spéciale a été nommée, il est procédé à la réélection du conseil municipal dans les deux mois, à dater de la dissolution ou de la dernière démission. Les fonctions de la délégation spéciale expirent de plein droit dès que le conseil municipal est reconstitué (art. 45).

354. La nouvelle loi municipale complète ces importantes mesures de décentralisation administrative, en limitant avec sa durée, le nombre et les pouvoirs de la délégation spéciale, nommée par décret, pour accomplir, aux lieu et place du conseil municipal, les seuls « actes de pure administration conservatoire et

urgente ». La même mesure, profondément dissemblable de l'institution des anciennes commissions municipales, est prise, en outre, dans les mêmes conditions en cas de démission de tous les membres d'un conseil municipal, et aussi lorsqu'aucun conseil ne peut être constitué.

En cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice, et lorsqu'aucun conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions. Dans les huit jours qui suivent la dissolution ou l'acceptation de la démission, cette délégation spéciale est nommée par décret du président de la République, et, dans les colonies, par arrêté du gouverneur. Le nombre des membres qui la composent est fixé à trois dans les communes où la population ne dépasse pas 35,000 habitants. Ce nombre peut être porté jusqu'à sept dans les villes d'une population supérieure. Le décret ou l'arrêté qui l'institue en nomme le président, et, au besoin, le vice-président. Les pouvoirs de cette délégation spéciale sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. En aucun cas, il ne lui est permis d'engager les finances municipales au delà des ressources disponibles de l'exercice courant. Elle ne peut ni préparer le budget communal, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public (L. 5 avril 1884, art. 44).

355. Aux mesures spéciales dont nous venons de parler, le droit commun ajoute d'autres sanctions. Telle est, d'une part, l'application du recours pour excès de pouvoir contre les délibérations des conseils municipaux, et, d'autre part, la responsabilité personnelle, en vertu de l'article 1382 du Code civil, des membres des conseils municipaux en raison de leurs actes et de leurs paroles dans les délibérations du conseil.

L'immunité, constitutive de l'inviolabilité des membres du parlement, proclamée en 1789, et actuellement assurée : 1° par l'article 13 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 [n° 38], et 2° par la loi sur la liberté de la presse du 28 juillet 1881, dont l'article 41 § 1 reproduit l'article 21 de la loi du 17 mai 1819, ne s'applique qu'« aux discours tenus dans le sein de l'une des deux « Chambres, ainsi qu'aux rapports ou toutes autres pièces imprimées par ordre de l'une des deux Chambres ». Ces dispositions ne peuvent être étendues, au delà de leurs termes, aux membres des conseils administratifs élus, conseils généraux, d'arrondissements et communaux (c. ch. crim. 22 janvier 1863).

La jurisprudence est depuis longtemps fixée dans le sens de la compétence judiciaire pour connaître des actions, correctionnelles ou civiles, formées contres les membres de ces conseils à l'occasion de leurs discours et de leurs délibérations. Mais la cour de cassation, statuant sur un autre point très controversé, a jugé que le registre des délibérations du conseil municipal déposé aux archives de la mairie ne peut, malgré la facilité donnée à tous les habitants ou contribuables d'en demander communication, être assimilé à un écrit exposé dans un lieu public et opérant par lui-même la publication de son contenu (c. ch. civ. 19 janvier 1875, *Lam* c. *Triadou*). Le même arrêt décide que la diffamation non rendue publique par l'un des moyens énoncés par les lois sur la presse peut encore constituer une contravention passible des peines de simple police ou un quasi-délit donnant lieu à l'application de l'article 1382 du Code civil. La cour de cassation a jugé également (ch. crim. 4 février 1876, *Marc* c. *Gelade*) que le délit résultant de l'insertion d'énonciations injurieuses ou diffamatoires dans une délibération du conseil municipal n'est pas un délit successif, bien qu'il puisse être permanent dans ses conséquences; que ce délit est consommé au moment même où la délibération incriminée a été portée au registre et que c'est à partir de ce moment que court la prescription.

§ V. — Des biens et intérêts communs a plusieurs communes.

356. Etapes successives des lois municipales à cet égard; trois sortes de règles distinctes datées de 1837, 1884 et 1890.
357. 1° Biens et droits indivis entre plusieurs communes.
358. 2° Conférences intercommunales.
359. 3° Syndicats de communes.
360. Propositions judicieusement rejetées de 1883-1884; économie de la loi préférable de 1890.
361. Texte du titre VIII° ajouté à la loi municipale par celle du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes.

356. La législation communale a prévu depuis longtemps l'hypothèse de biens et intérêts communs à plusieurs communes. Elle a procédé toutefois en cette matière délicate par voie d'évo-

lution successive et lente, marquée par ces trois dates 1837, 1884, 1890. Elles révèlent les hésitations et les scrupules du législateur, justifiés par la pauvreté des résultats obtenus par suite des dernières réformes. Trois hypothèses sont, en effet, actuellement prévues et réglées par la loi municipale : 1° celle de biens et intérêts indivis entre plusieurs communes (L. 1884, titre V, art. 161 à 163, empruntés aux articles 70 à 73 de la loi du 18 juillet 1837) ; 2° les conférences intercommunales, réglées pour la première fois par les articles 116 et 117 de la loi de 1884 ; et 3° les syndicats de communes, titre VIII, art. 169 à 180, ajouté par la loi du 22 mars 1890 à la loi du 5 avril 1884.

357. Les articles 161 à 163 de la loi de 1884, relatifs aux biens et intérêts indivis entre plusieurs communes, n'apportent aux articles 70 à 73 de la loi du 18 juillet 1837 que de rares modifications, surtout relatives à l'élection par la commission syndicale, instituée par décret, du syndic président, et aux conséquences des règles différentes appliquées à ces deux époques (1837-1884) au renouvellement des conseils municipaux. Il convient de remarquer que si la commission syndicale est investie de la délibération et le syndic-président de l'action, l'article 162 § 3 réserve aux conseils municipaux le vote des « ventes, échanges, partages, acquisitions, transactions », et que le président de la commission ne peut passer les actes qui y sont relatifs qu'avec l'autorisation de ces conseils.

Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, un décret du président de la République instituera, si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées. Chacun des conseils élira dans son sein, au scrutin secret, le nombre de délégués qui aura été déterminé par le décret du président de la République. La commission syndicale sera présidée par un syndic élu par les délégués et pris parmi eux. Elle sera renouvelée après chaque renouvellement des conseils municipaux. Les délibérations sont soumises à toutes les règles établies pour les délibérations des conseils municipaux (L. 5 avril 1884, titre V, *Des biens et droits indivis entre plusieurs communes*, art. 161). — Les attributions de la commission syndicale et de son président comprennent l'administration des biens et droits indivis et l'exécution des travaux qui s'y rattachent. Ces attributions sont les mêmes que celles des conseils municipaux et des

La jurisprudence est depuis longtemps fixée dans le sens de la compétence judiciaire pour connaitre des actions, correctionnelles ou civiles, formées contres les membres de ces conseils à l'occasion de leurs discours et de leurs délibérations. Mais la cour de cassation, statuant sur un autre point très controversé, a jugé que le registre des délibérations du conseil municipal déposé aux archives de la mairie ne peut, malgré la facilité donnée à tous les habitants ou contribuables d'en demander communication, être assimilé à un écrit exposé dans un lieu public et opérant par lui-même la publication de son contenu (c. ch. civ. 19 janvier 1875, *Lam* c. *Triadou*). Le même arrêt décide que la diffamation non rendue publique par l'un des moyens énoncés par les lois sur la presse peut encore constituer une contravention passible des peines de simple police ou un quasi-délit donnant lieu à l'application de l'article 1382 du Code civil. La cour de cassation a jugé également (ch. crim. 4 février 1876, *Marc* c. *Gelade*) que le délit résultant de l'insertion d'énonciations injurieuses ou diffamatoires dans une délibération du conseil municipal n'est pas un délit successif, bien qu'il puisse être permanent dans ses conséquences; que ce délit est consommé au moment même où la délibération incriminée a été portée au registre et que c'est à partir de ce moment que court la prescription.

§ V. — Des biens et intérêts communs a plusieurs communes.

356. Etapes successives des lois municipales à cet égard; trois sortes de règles distinctes datées de 1837, 1884 et 1890.
357. 1° Biens et droits indivis entre plusieurs communes.
358. 2° Conférences intercommunales.
359. 3° Syndicats de communes.
360. Propositions judicieusement rejetées de 1883-1884; économie de la loi préférable de 1890.
361. Texte du titre VIII° ajouté à la loi municipale par celle du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes.

356. La législation communale a prévu depuis longtemps l'hypothèse de biens et intérêts communs à plusieurs communes. Elle a procédé toutefois en cette matière délicate par voie d'évo-

lution successive et lente, marquée par ces trois dates 1837, 1884, 1890. Elles révèlent les hésitations et les scrupules du législateur, justifiés par la pauvreté des résultats obtenus par suite des dernières réformes. Trois hypothèses sont, en effet, actuellement prévues et réglées par la loi municipale : 1° celle de biens et intérêts indivis entre plusieurs communes (L. 1884, titre V, art. 161 à 163, empruntés aux articles 70 à 73 de la loi du 18 juillet 1837); 2° les conférences intercommunales, réglées pour la première fois par les articles 116 et 117 de la loi de 1884 ; et 3° les syndicats de communes, titre VIII, art. 169 à 180, ajouté par la loi du 22 mars 1890 à la loi du 5 avril 1884.

357. Les articles 161 à 163 de la loi de 1884, relatifs aux biens et intérêts indivis entre plusieurs communes, n'apportent aux articles 70 à 73 de la loi du 18 juillet 1837 que de rares modifications, surtout relatives à l'élection par la commission syndicale, instituée par décret, du syndic président, et aux conséquences des règles différentes appliquées à ces deux époques (1837-1884) au renouvellement des conseils municipaux. Il convient de remarquer que si la commission syndicale est investie de la délibération et le syndic-président de l'action, l'article 162 § 3 réserve aux conseils municipaux le vote des « ventes, échanges, partages, acquisi- « tions, transactions », et que le président de la commission ne peut passer les actes qui y sont relatifs qu'avec l'autorisation de ces conseils.

Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, un décret du président de la République instituera, si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées. Chacun des conseils élira dans son sein, au scrutin secret, le nombre de délégués qui aura été déterminé par le décret du président de la République. La commission syndicale sera présidée par un syndic élu par les délégués et pris parmi eux. Elle sera renouvelée après chaque renouvellement des conseils municipaux. Les délibérations sont soumises à toutes les règles établies pour les délibérations des conseils municipaux (L. 5 avril 1884, titre V, *Des biens et droits indivis entre plusieurs communes*, art. 161). — Les attributions de la commission syndicale et de son président comprennent l'administration des biens et droits indivis et l'exécution des travaux qui s'y rattachent. Ces attributions sont les mêmes que celles des conseils municipaux et des

maires en pareille matière. Mais les ventes, échanges, partages, acquisitions, transactions demeurent réservés aux conseils municipaux, qui pourront autoriser le président de la commission à passer les actes qui y sont relatifs (art. 162). — La répartition des dépenses votées par la commission syndicale est faite entre les communes intéressées par les conseils municipaux. Leurs délibérations seront soumises à l'approbation du préfet. En cas de désaccord entre les conseils municipaux, le préfet prononcera, sur l'avis du conseil général ou, dans l'intervalle des sessions, de la commission départementale. Si les conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il sera statué par décret. La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune sera portée d'office aux budgets respectifs, conformément à l'article 149 de la présente loi (art. 163).

358. La loi municipale du 5 avril 1884 a emprunté à la loi sur les conseils généraux du 10 août 1871 (articles 89 à 91) ses dispositions relatives aux conférences interdépartementales; elle a institué les conférences intercommunales par ses articles 116 à 118. Elle permettait ainsi, même avant la loi sur les syndicats de communes, aux conseils municipaux de deux ou plusieurs communes, de provoquer entre eux « une entente sur les objets « d'utilité communale compris dans leurs attributions » et de débattre « ces questions d'intérêt commun dans des conférences « où chaque conseil municipal sera représenté par une com- « mission de trois membres ». L'article 116 § 2 dit expressément que les conseils municipaux « peuvent faire des conventions à « l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des « ouvrages ou des institutions d'utilité commune ». Sans doute, l'article 117 § 3 dispose que « les décisions prises ne seront « exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils « municipaux intéressés »; mais cette disposition, analogue à la réserve de l'article 162 § 3, est la sauvegarde des franchises communales. [*Voir* aussi n[os] 195 et 196].

Deux ou plusieurs conseillers municipaux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents, et après en avoir averti les préfets, une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes respectives. Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune (L. 5 avril 1884, art. 116). — Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque conseil municipal sera représenté par une commission

spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres nommés au scrutin secret. Les préfets et les sous-préfets des départements et arrondissements comprenant les communes intéressées pourront toujours assister à ces conférences. Les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés et sous les réserves énoncées au chapitre 3 du titre IV de la présente loi (art. 117). — Si des questions autres que celles que prévoit l'article 116 étaient mises en discussion, le préfet du département où la conférence a lieu déclarerait la réunion dissoute. Toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités énoncées à l'article 34 de la loi du 10 août 1871 (art. 118).

359. La loi du 22 mars 1890 est venue ajouter à celle du 5 avril 1884 un titre VIII, composé de onze articles (art. 169 à 180), et intitulé *des syndicats de communes*. Il s'agit d'associations de communes appartenant, soit au même département, soit à des départements limitrophes, et qui, en conséquence « des délibérations concordantes » de leurs conseils municipaux, en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale, sont créées par décrets rendus en conseil d'État. Elles sont investies de la personnalité civile à titre d'établissements publics. Cette institution n'est pas l'importation des *unions de paroisses* de l'Angleterre, constituées surtout pour la perception de la taxe des pauvres et l'entretien de la workhouse, heureusement inconnues en France l'une et l'autre. Ce n'est pas non plus le triomphe des tentatives nombreuses faites, depuis la suppression des administrations municipales de canton de la Constitution de l'an III, pour faire du canton, soit une unité administrative intermédiaire entre le département et la commune, soit une personne civile, alors que l'arrondissement (lui-même ne possède ni l'un ni l'autre de ces deux caractères (nos 225 et 226).

Cette création d'une personne civile nouvelle dans les syndicats de communes a été provoquée avec une ardeur et accueillie avec un enthousiasme qui, malgré les services que l'institution peut rendre dans certains cas, nous ont paru excessifs[1]. Il manque à l'institution nouvelle l'adhésion des communes elles-mêmes, si l'on en juge par le peu d'empressement (dix syndicats seulement

[1] Nos *Etudes sur la loi municipale du 5 avril 1884*, pp. 84 et 101.

formés dans toute la France[1]) qu'elles ont mis à faire usage de ce droit d'association, pendant les six premières années d'application de cette loi du 22 mars 1890[2].

Une observation peut contribuer, indépendamment des dispositions défavorables des populations, à expliquer le peu de succès des syndicats de communes. En dehors des dispositions de la loi municipale, il existe de nombreuses dispositions de lois spéciales, quelques-unes anciennes, qui admettent divers groupements de communes et satisfont les intérêts intercommunaux, sans qu'il soit besoin de recourir à l'institution nouvelle.

La loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux (art. 6) a créé depuis longtemps, entre les communes, une association *sui generis* d'un genre approprié à ce service.

Les lois sur l'enseignement primaire, en attendant que chaque commune puisse avoir ses écoles, ont pourvu, non seulement aux moyens d'assurer aux enfants l'entrée des écoles d'une commune voisine, mais aussi à des associations de communes, au

[1] Nous devons à l'obligeance de M. Mastier, conseiller d'État, directeur des affaires départementales et communales au ministère de l'intérieur, la note suivante en date du 13 octobre 1896 :

« Syndicats de communes formés depuis la loi du 22 mars 1890 :
« En 1892, 3 (Seine, Jura, Bouches-du-Rhône) ;
« En 1893, 1 (Seine-et-Oise) ;
« En 1894, 2 (Vaucluse, Vosges) ;
« En 1895, 2 (Jura, Haute-Saône) ;
« En 1896, 2 (Doubs, Meuse). »

[2] La première application ci-dessus visée a été faite par un décret du 26 mars 1892, constituant un syndicat entre les communes de Pantin, Bagnolet, les Lilas et le Pré-Saint-Gervais (Seine), en vue de la création d'un hospice intercommunal destiné à recevoir les vieillards indigents. Antérieurement à la loi du 22 mars 1890, un hospice intercommunal avait été créé en vertu d'un décret du 13 août 1887, à Fontenay-sous-Bois (Seine), par les communes de Fontenay-sous-Bois, Montreuil et Vincennes. « Cet hospice, porte l'article 1er de ce décret, sera administré selon les règles qui régissent les établissements de cette nature sous la réserve de la disposition suivante » ; et l'article porte que « la commission administrative de l'hospice créé en exécution de l'article 1er du présent décret se composera de dix membres : 1° du maire de Fontenay-sous-Bois, président ; 2° d'un délégué de chacun des conseils municipaux des 3 communes ; 3° de six membres nommés par le préfet de la Seine. Ces membres seront nommés pour 3 ans et pourront être renommés à l'expiration de leurs fonctions ». Ce décret du 13 août 1887 intervenait, ainsi que cela résulte de son texte et de sa date, sous l'empire de la loi du 5 avril 1884, avant l'adjonction qui lui a été faite par la loi du 22 mars 1890.

point de vue scolaire. Les unions de communes « pour l'établissement et l'entretien d'une école » font l'objet de l'article 11 de la loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire [n° 339]. Nous avons vu qu'il en était de même entre départements pour les écoles normales d'instituteurs communaux depuis la loi du 28 juin 1833, pour les écoles normales d'institutrices communales depuis la loi du 19 juillet 1889, et pour les inspectrices des écoles maternelles en vertu de la loi du 8 août 1885 [n°s 190 et 196].

Les lois relatives aux cultes ont fait de même. Les communes peuvent construire et entretenir à frais communs des églises intercommunales. Mais elles ne sont tenues de participer à la dépense que lorsque l'église est construite sur l'emplacement fixé par la délibération de leurs conseils municipaux respectifs (C. d'Ét. 5 janvier 1894, *commune de Nochize*). En un mot, toute réunion régulière de deux communes en une seule paroisse constitue une association de communes, absolument indépendante de la loi relative aux syndicats de communes.

La loi du 7 août 1851 sur les hospices et hôpitaux, dans ses articles 3, 4 et 5 § 2, relatifs aux malades et incurables indigents de communes qui n'ont pas d'établissements hospitaliers, organise aussi une sorte d'association particulière d'assistance publique entre les communes.

Ainsi il ne serait pas exact de dire qu'avant la loi du 22 mars 1890 le législateur français a négligé de pourvoir à ces graves intérêts intercommunaux. Il ne faut pas oublier non plus la facilité avec laquelle sont créés en France, soit les bureaux de bienfaisance ou d'assistance communaux, soit des établissements d'utilité publique dont la sphère d'action n'est pas limitée au territoire d'une seule commune. Toutes ces circonstances expliquent aussi que les communes, au moins jusqu'à ce jour, n'aient pas eu d'avantage recours à l'institution des syndicats de communes. C'est surtout pour des objets d'enseignement, d'assistance, de voirie, que l'innovation était réclamée, et il se trouve qu'il y était pourvu par des lois spéciales faciles à développer selon l'exigence des temps.

Du reste, depuis la loi de 1890 sur les syndicats de communes, le législateur a continué, comme avant cette loi, à pourvoir à ces besoins intercommunaux dans les lois spéciales qui l'honorent le plus. La loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite (art. 3) en est la preuve [nos 191 et 192].

Les communes peuvent d'ailleurs recourir à l'institution des syndicats pour la création et l'entretien d'écoles primaires supérieures, d'enseignement professionnel, industriel ou agricole, de musées, de bibliothèques, etc.

360. Lors de la discussion de la loi municipale, le texte des articles 116 à 121, votés par la Chambre des députés en 1883, admettait ces associations de communes, à titre obligatoire, sur la demande d'une seule d'entre elles. Nous avons approuvé le Sénat d'avoir rejeté ces dispositions [1]. La loi du 22 mars 1890 s'est montrée plus respectueuse des franchises communales, avec la supériorité d'une réglementation mieux étudiée et plus complète, bien que l'on y rencontre les expressions, défectueuse de « décret simple », et fausse [nos 333 à 335] de « tutelle administrative ».

L'association des communes n'est jamais que facultative pour toutes les communes qui en font partie. Les objets pour lesquels le syndicat de communes est formé, sont déterminés par le décret de constitution. De nouvelles communes peuvent y entrer avec le consentement des autres et l'approbation des délibérations conformes de leurs conseils municipaux par un décret, pour lequel l'intervention du conseil d'État n'est pas nécessaire. Le syndicat a un budget, dont l'élément essentiel est la contribution obligatoire des communes syndiquées. Cette contribution est déterminée par les nécessités du fonctionnement du service de l'association, tel qu'il a été fixé par les délibérations mêmes des conseils municipaux et organisé par le comité intercommunal. Il n'y a ni taxes ni impositions intercommunales ou cantonales. Le syndicat ne peut lever aucun impôt sur les contribuables,

[1] Nos *Etudes sur la loi municipale*, pp. 106 et suivantes.

parce qu'il n'est pas, comme la commune, le département ou l'État, l'une des formes de la puissance publique. Le conseil du syndicat, dans les communes associées, n'est que le conseil d'administration d'une association érigée par la loi en établissement public distinct.

361. Les nouveaux articles 169 à 180, ajoutés à la loi du 5 avril 1884, par celle du 12 mars 1890, font intervenir le pouvoir exécutif dans cinq circonstances particulières, pour la constitution, l'extension ou la dissolution des syndicats de communes. Dans ces cas divers, le décret à intervenir du président de la République est soumis à des règles très variables, suivant la gravité de la mesure qui exige son intervention.

1° Le premier décret nécessaire est celui d'institution, autorisant la création du syndicat; il doit être « rendu en conseil d'État, art. 169 § 1) ».

2° Au cas d'admission dans le syndicat de nouvelles communes qui le demandent et qui obtiennent l'adhésion des communes syndiquées, les délibérations des conseils municipaux doivent, porte l'article 169 § 2, « être approuvées par décret simple ».

3° L'extension des attributions du syndicat, votée par tous les conseils municipaux, « doit être autorisée par décret rendu « dans les mêmes formes que le décret d'institution (art. 178) ».

4° La dissolution forcée du syndicat peut être prononcée, dispose l'article 179, « par décret sur la demande motivée de la « majorité des conseils municipaux intéressés ».

5° S'il n'y a lieu ni à dissolution volontaire par l'adhésion des conseils municipaux de toutes les communes syndiquées, ni à la dissolution forcée dont nous venons de parler, la dissolution du syndicat, en l'absence de l'adhésion de la majorité des conseils municipaux, et même d'aucun d'eux, peut être prononcée « d'of- « fice par un décret rendu sur l'avis conforme du conseil d'État (art. 179 *in fine*) ».

Dans ces deux cas, le décret de dissolution fixe, sous la réserve des droits des tiers, les conditions de la liquidation du syndicat.

Dans ce dernier cas, la disposition exceptionnelle de l'article 179 de la loi municipale confère au conseil d'État un pouvoir propre en matière d'administration pure. Le décret de dissolution *d'office* ne peut intervenir que sur l'avis *conforme* du conseil d'État. La circulaire du ministre de l'Intérieur [1] du 10 août 1890 s'explique à ce sujet de la manière suivante, dont nous n'approuvons pas tous les termes : « Le caractère de gravité de cette « mesure a paru exiger, non seulement un décret rendu dans la « forme des règlements d'administration publique, mais encore « *conformément* à l'avis du conseil d'État. C'est là une garan- « tie sérieuse pour les syndicats ; elle leur assure l'examen atten- « tif des raisons qu'ils pourront opposer à la mesure provoquée « contre eux, et une sorte de recours juridictionnel préalable. »

Le comité du syndicat de communes, chargé de l'administrer, est composé, à moins de règles contraires, de deux délégués de chaque conseil municipal, pouvant être pris hors du conseil. Ce comité choisit son président, son secrétaire, et des gérants s'il le juge à propos. Il a deux sessions ordinaires. Le préfet, le sous-préfet, ou leur délégué, peuvent assister aux séances, non publiques.

En raison du caractère même de ce nouveau titre de la loi municipale, nous le reproduisons intégralement.

Loi du 22 mars 1890 *sur les syndicats de communes;* article unique : Il est ajouté à la loi du 5 avril 1884 un titre ainsi conçu : — Titre VIII. Des syndicats de communes. — Art. 169. Lorsque les conseils municipaux de deux ou de plusieurs communes d'un même département ou de départements limitrophes ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale, et qu'ils ont décidé de consacrer à cette œuvre des ressources suffisantes, les délibérations prises sont transmises par le préfet au ministre de l'intérieur, et, s'il y a lieu, un décret rendu en conseil d'État autorise la création de l'association, qui prend le nom de syndicat de communes. D'autres communes que celles primitivement associées peuvent être admises, avec le consentement de celles-ci, à faire partie de l'association. Les délibérations prises à cet effet par les conseils municipaux de ces communes et des communes déjà syndiquées sont approuvées par décret simple. — Art. 170. Les syndicats de communes sont des établissements publics investis de la personnalité civile. Les lois et règlements concernant la tutelle des communes leur sont applicables. Dans le cas où les communes syndiquées font partie de plusieurs départements, le

[1] M. Constans (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, année 1890, pages 249 à 361).

syndicat ressortit à la préfecture du département auquel appartient la commune siège de l'association. — Art. 171. Le syndicat est administré par un comité. A moins de dispositions contraires, confirmées par le décret d'institution, ce comité est constitué d'après les règles suivantes. Les membres sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées. Chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués. Le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal. Les délégués sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue; si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour, et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu. Les délégués du conseil municipal suivent le sort de cette assemblée quant à la durée de leur mandat; mais en cas de suspension, de dissolution du conseil municipal ou de démission de tous les membres en exercice, ce mandat est continué jusqu'à la nomination des délégués par le nouveau conseil. Les délégués sortants sont rééligibles. En cas de vacance parmi les délégués par suite de décès, démission ou toute autre cause, le conseil municipal pourvoit au remplacement dans le délai d'un mois. Si un conseil, après mise en demeure du préfet, néglige ou refuse de nommer les délégués, le maire et le premier adjoint représentent la commune dans le comité du syndicat. — Art. 172. La commune siège du syndicat est fixée par le décret d'institution, sur la proposition des communes syndiquées. Les règles de la comptabilité des communes s'appliquent à la comptabilité des syndicats. A moins de dispositions contraires confirmées par le décret d'institution, les fonctions de receveur du syndicat sont exercées par le receveur municipal de la commune siège du syndicat. — Art. 173. Le comité tient chaque année deux sessions ordinaires, un mois avant les sessions ordinaires du conseil général. Il peut être convoqué extraordinairement par son président, qui devra avertir le préfet trois jours au moins avant la réunion. Le président est obligé de convoquer le comité, soit sur l'invitation du préfet, soit sur la demande de la moitié au moins des membres du comité. Le comité élit annuellement, parmi ses membres, les membres de son bureau. Pour l'exécution de ses décisions et pour ester en justice, le comité est représenté par son président, sous réserve des délégations facultatives autorisées par l'article 175. Le préfet et le sous-préfet ont entrée dans le comité et sont toujours entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire représenter par un délégué. — Art. 174. Les conditions de validité des délibérations du comité, de l'ordre et de la tenue des séances, sauf en ce qui concerne la publicité, les conditions d'annulation de ses délibérations, de nullité de droit et de recours, sont celles que fixe la loi du 5 avril 1884 pour les conseils municipaux. — Art. 175. Le comité du syndicat peut choisir, soit parmi ses membres, soit en dehors, une commission de surveillance et un ou plusieurs gérants. Il détermine l'étendue des mandats qu'il leur confère. Les décisions prises en vertu du précédent paragraphe ne sont exécutoires qu'après approbation du préfet. La durée des pouvoirs de la commission de surveillance et des gérants ne peut dépasser celle des pouvoirs du comité. Les gérants peuvent

être révoqués dans les formes où ils ont été nommés. — Art. 176. L'administration des établissements faisant l'objet des syndicats est soumise aux règles du droit commun. Leur sont notamment applicables les lois qui fixent, pour les établissements analogues, la constitution des commissions consultatives ou de surveillance, la composition ou la nomination du personnel, la formation et l'approbation des budgets, l'approbation des comptes, les règles d'administration intérieure et de comptabilité. Le comité exerce, à l'égard de ces établissements, les droits qui appartiennent aux conseils municipaux à l'égard des établissements de même nature. Toutefois, si le syndicat a pour objet de secourir des malades, des vieillards, des enfants ou des incurables, le comité pourra décider qu'une même commission administrera les secours, d'une part à domicile, et d'autre part à l'hôpital ou à l'hospice. — Art. 177. Le budget du syndicat pourvoit aux dépenses de création et d'entretien des établissements ou services pour lesquels le syndicat est constitué. Les recettes de ce budget comprennent : 1° La contribution des communes associées. Cette contribution est obligatoire pour lesdites communes pendant la durée de l'association et dans la limite des nécessités du service telle que les délibérations initiales des conseils municipaux l'ont déterminée. Les communes associées pourront affecter à cette dépense leurs ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles. Elles sont, en outre, autorisées à voter, à cet effet, cinq centimes spéciaux ; 2° le revenu des biens, meubles ou immeubles, de l'association ; 3° les sommes qu'elle reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ; 4° les subventions de l'État, du département et des communes : 5° les produits des dons ou legs. Copie de ce budget et des comptes du syndicat sera adressée chaque année aux conseils municipaux des communes syndiquées. Les conseillers municipaux de ces communes pourront prendre communication des procès-verbaux des délibérations du comité et de la commission de surveillance. — Art. 178. Le syndicat peut organiser des services intercommunaux autres que ceux prévus au décret d'institution, lorsque les conseils municipaux des communes associées se sont mis d'accord pour ajouter ces services aux objets de l'association primitive. L'extension des attributions du syndicat doit être autorisée par décret rendu dans la même forme que le décret d'institution. — Art. 179. Le syndicat est formé soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée, par le décret d'institution. Il est dissous, soit de plein droit par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet, soit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés. Il peut être dissous, soit par décret sur la demande motivée de la majorité desdits conseils, soit d'office par un décret rendu sur l'avis conforme du conseil d'État. Le décret de dissolution détermine, sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la liquidation du syndicat. — Art. 180. Les dispositions du présent titre sont applicables dans les conditions et sous les réserves contenues dans les articles 164, 165, 166 de la loi du 5 avril 1884 : 1° aux communes de plein exercice de l'Algérie ; 2° aux colonies de la Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe.

§ VI. — Commissaires de police.

362. Ces fonctionnaires sont les auxiliaires et les subordonnés des maires pour la police municipale, et des préfets pour la police générale. L'article 103 de la loi du 5 avril 1884 [nº 280] soumet l'organisation du personnel chargé de ces services à des règles particulières, dans les communes dont la population excède 40,000 âmes.

Indépendamment de leurs fonctions de police administrative ou de prévention, le Code d'instruction criminelle fait de ces fonctionnaires des officiers de police judiciaire ou de répression, et les organes du ministère public près le tribunal de simple police du chef-lieu de canton.

363. D'après l'article 12 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, il doit y avoir un commissaire de police dans toutes les villes de 5,000 à 10,000 habitants, et dans celles d'une population supérieure un commissaire de police de plus par chaque excédent de 10,000 habitants. L'article 136 § 6 de la loi du 5 avril 1884 classe parmi les dépenses obligatoires des communes « les traitements « et autres frais du personnel de la police municipale et rurale « et des gardes des bois de la commune ». Il en résulte qu'en cas de refus du conseil municipal d'inscrire au budget de ces communes le crédit nécessaire pour le traitement intégral et les frais de bureaux des commissaires de police, le préfet a le droit d'y inscrire d'office (art. 149 [nºˢ 342 et 343]) l'allocation nécessaire (C. d'Ét. 26 décembre 1885, *com. de Saint-Junien*; 26 décembre 1885, *Buzançais*). Au cas où le budget de la commune régulièrement voté et approuvé contient ce crédit, et où le maire se refuse à délivrer le mandat, que le conseil municipal soit ou non revenu sur son vote par une délibération non approuvée, le préfet a le droit (art. 152 [nº 301]) d'ordonnancer la dépense en conseil de préfecture (C. d'Ét. 26 décembre 1885, *Remiremont*).

Comme il résulte de la combinaison de l'article 12 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII et de l'article 136 § 6 de la loi de 1884, que cette dépense n'est obligatoire que dans les communes de 5,000 habitants et au-dessus, la question a été naturellement soulevée, par quelques villes intéressées, de savoir s'il fallait distinguer entre la population fixe ou sédentaire et la population flottante. Aux termes des ordonnances du 4 mai 1846 et des décrets du 3 novembre 1881 et du 5 avril 1886, c'est la population, déduction faite de la population flottante, qui sert de base à l'assiette de l'impôt et à l'application de la loi sur l'organisation municipale. Mais c'est précisément la population flottante qui, dans nombre de cas, rend plus nécessaires les dépenses de police; de sorte que le point de vue des lois qui nous occupent est tout différent de celui des lois financières et municipale. Donc c'est la population totale de la commune, en y comprenant la population flottante, qui doit servir de base à l'application des articles 12 de la loi de l'an VIII et 136 § 6 de la loi de 1884 (C. d'Ét. 15 septembre 1848, *ville de Montpellier;* avis C. d'Ét. 6 avril 1849; circ. min. int. 10 mars 1885 [1]; c. d'Ét. 16 juillet 1886, *Mamers;* 14 décembre 1888, *Mirecourt;* 31 janvier 1890, *Commercy;* 31 janvier 1890, *Loches*).

Les commissaires de police cantonaux, qui pouvaient être établis, aux termes d'un décret du 28 mars 1852, au chef-lieu de canton avec juridiction sur toutes les communes qui le composent, ont successivement disparu, surtout depuis un arrêté ministériel du 10 septembre 1870, dans les communes de moins de 5,000 habitants. Une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 9 mai 1872 avait invité les préfets à lui faire connaître les communes de cette catégorie dans lesquelles il y aurait lieu de rétablir des commissariats de police communaux ou spéciaux, en profitant des nouveaux crédits alloués à cet effet.

Les commissaires de police sont répartis en cinq classes d'après le principe posé par le décret législatif du 28 mars 1852, dont les prescriptions ont été réalisées par le décret portant règlement d'administration publique du 27 février 1855.

[1] *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1885, p. 39, et 1890, p. 128.

§ VII. — Institutions communales étrangères

364. Comme pour les institutions provinciales étrangères [nos 236 à 254], nous ne pouvons, même en nous bornant à l'Europe et aux États-Unis d'Amérique, que présenter un résumé des institutions communales des pays étrangers. Cependant nous serons obligés, pour les faire comprendre, de donner des explications plus étendues, surtout sur celles qui s'éloignent le plus complètement, en totalité ou en partie, du système français.

Contrairement à l'ordre d'exposition que nous avons suivi à l'occasion des institutions provinciales, nous commencerons cette étude des communes étrangères par les institutions les plus éloignées de la conception française du régime municipal. Même dans ce chapitre de législation comparée, c'est notre droit national que nous avons pour but principal de faire mieux apprécier, au point de vue de ses mérites et de ses défauts.

Les divers États de l'Europe continentale possèdent tous, sous des formes diverses, l'institution de la commune. Malgré la variété des règles, une division capitale se produit entre ces États. Les uns, soit dans toutes leurs communes, soit dans un grand nombre, n'ont pas de conseil municipal, et, au lieu du régime représentatif appliqué à l'administration des intérêts communaux, les font gérer par l'assemblée générale des habitants, comme en France, avant la Révolution, dans les communautés d'habitants. Les autres États de l'Europe continentale ont, au contraire, comme toute la France depuis 1789, des conseils municipaux dans toutes leurs communes.

C'est en nous plaçant à ces divers points de vue, et sauf à conclure en terminant au point de vue français, que nous allons diviser les États en quatre groupes : 1° les États-Unis d'Amérique; 2° la Grande-Bretagne; 3° les États de l'Europe continentale qui n'ont pas, ou n'ont pas dans toutes les communes, de représentation communale; et 4° les États de l'Europe continentale dont toutes les communes possèdent des institutions municipales représentatives.

Pour désigner ces quatre groupes d'un seul mot résumant chacun des systèmes, nous pouvons dire que nous examinerons successivement, en allant du point le plus éloigné du système français à celui qui s'en rapproche le plus : 1° le *township* américain, 2° la paroisse anglaise avant et depuis 1894, sans oublier les bourgs anglais, 3° l'assemblée générale des habitants, et 4° le conseil municipal, dans les divers États de l'Europe continentale.

365. — 1er groupe. — *Etats-Unis d'Amérique.*

Les deux écrivains français qui ont le mieux connu la grande république américaine, et en ont le mieux parlé, l'auteur de *la Dé-*

mocratie en Amérique, et l'auteur de l'*Histoire politique des États-Unis*, M. de Tocqueville et M. de Laboulaye, ne sont pas d'accord sur le sens du mot américain *township*. M. de Tocqueville fait du *township* la commune d'Amérique. M. Laboulaye dit au contraire que cette traduction n'est pas exacte. « Le *township*, dit-il, est « une division territoriale comme le canton et peut contenir « plusieurs communes. Dans la Nouvelle-Angleterre il comprend « en général de 5 à 6 milles carrés et de 2,000 à 3,000 habitants ».

Quoi qu'il en soit, chaque État de l'Union américaine est lui-même composé intérieurement d'un certain nombre de petits états fédérés, indépendants les uns des autres, qui constituent comme autant de petites républiques, et qui portent ce nom de *town* ou *township*.

Il résulte de cette organisation que l'administration locale du *township*, dans lequel on a vu généralement chez nous, d'après de Tocqueville, ce qui correspond à notre commune dans ce pays, est doté d'une indépendance presque entière.

Le *township* peut vendre, acheter, intenter une action en justice ou y défendre, s'imposer même, avec une entière liberté. Mais du moment qu'il s'agit de services généraux, le *township* est soumis aux lois de l'État. Celui-ci peut lui imposer des contributions, ordonner l'ouverture de routes, créer des écoles. Il peut seul faire des règlements de police par voie législative.

Deux autres conséquences au point de vue de l'administration locale de cette institution du *township* propre à l'Amérique, et qui en fait autant de petits états souverains dont la fédération constitue chacun des États de l'Union, sont des plus remarquables. Elles créent comme un abîme entre les institutions locales de la grande république américaine et celles du continent européen. C'est, d'une part, l'extrême division des fonctions actives du *township*, et, d'autre part, l'absence même d'un conseil correspondant à nos conseils municipaux de l'Europe continentale.

Le corps électoral se borne à élire chaque année, et pour l'année seulement, des *select-men* et des officiers municipaux fort nombreux, 19 ou 20, qui ont chacun une fonction déterminée à remplir. Les uns, élus assesseurs, sont chargés d'établir l'impôt;

d'autres, élus collecteurs, sont chargés de le lever ; un autre, élu constable, est chargé de la police ; les autres sont élus, greffier du *township*, son caissier, surveillant des pauvres, inspecteurs des routes, commissaires des écoles, commissaires des paroisses, inspecteurs aux incendies, aux récoltes, aux clôtures, aux poids et mesures, etc. C'est la division des fonctions du *township* poussée à son extrême limite, tandis que la loi française concentre l'action administrative dans l'unique main du maire, qui nomme et dirige seul les agents de la commune.

Chacun de ces fonctionnaires du *township* américain une fois élu ne relève plus que de la loi. S'il est nécessaire d'accomplir un acte non compris dans les délégations légales faites à ces fonctionnaires, il faut recourir au corps électoral, qui n'a délégué l'ensemble de son pouvoir à aucun conseil chargé de le représenter, et qui reste souverain tout puissant dans le *township*. Les *select-men*, investis d'une simple mission d'exécution des lois, ont seulement alors pour mission de le convoquer et de le présider. Seul, il peut tout dans l'ordre de ses intérêts matériels exclusifs. Il n'y a pas plus à comparer l'organisation du *township* avec les administrations collectives de notre organisation administrative de 1790 et de l'an III, qu'avec nos administrations municipales du XIXe siècle. Le *township* des États-Unis présente l'extrême division du travail d'administration de l'autorité locale, entre les *select-men* et les officiers municipaux élus directement chaque année aux mois d'avril et de mai, ne formant point entre eux un conseil délibérant, mais relevant directement, chacun dans l'exercice de leurs fonctions déterminées et appointées, de la loi et du suffrage populaire seul nanti du pouvoir de régler ce qui ne l'est pas par la loi. Aussi dans ce pays n'y a-t-il pas d'autorité investie du droit de faire des règlements. Cette sorte d'actes de l'administration française, qui occupe une si grande place dans nos institutions administratives, n'existe pas aux États-Unis. La législature de chaque État règle elle-même, par voie législative, les mesures d'intérêt local et municipal. Il en est ainsi même pour les villes ou villages qui, ayant reçu des chartes ou constitutions par une loi, ne peuvent obtenir leur

modification que par une autre loi, même celles constituées en corporation avec conseil de municipalité. Sous ces divers rapports, les lois d'intérêt local sont infiniment plus nombreuses dans la République américaine que dans la République française.

Ainsi, dans ce pays où l'élection est la source de tout pouvoir, il n'y a pas d'assemblée locale délibérante dans le *township ;* il n'y a ni maire, ni comité exécutif, bureau ou directoire ; pas d'autorité réglementaire ; pas la moindre immixtion des fonctionnaires du *township* dans le domaine des intérêts généraux. Ce système, si profondément dissemblable à tous les points de vue du système français, est demeuré bien autrement simple que celui de l'administration des paroisses anglaises ; mais on reconnaîtra sans peine les liens de filiation qui existent entre le système américain et le système anglais.

366. — 2me groupe. — Grande-Bretagne.

Le pays qui possède la puissante Chambre des communes ne compte que 240 bourgs municipaux et parlementaires, de même que la France possédait moins de 300 communes avant 1789 (nous ne parlons que des institutions municipales). Ces bourgs anglais, soit anciens, soit de création récente par chartes de la reine, se prêtent facilement à une comparaison avec nos institutions municipales. Mais il en était autrement, avant 1894, pour tout le reste du territoire de la Grande-Bretagne, c'est-à-dire toutes les campagnes et 360 villes environ sur 600, soumises au régime des paroisses et à toutes les complications que son insuffisance y a fait successivement apporter.

L'administration des bourgs était principalement régie, jusqu'en 1882, par l'acte des cinquième et sixième années du règne de Guillaume IV, chapitre 76, *Municipal Corporations Act*, de 1835. Une loi du 18 août 1882 *codifiant et amendant les actes relatifs aux corporations municipales en Angleterre et dans le pays de Galles* [1] a prononcé l'abrogation de l'acte de 1835 et des

[1] *Annuaire de législation étrangère*, publié par la Société de législation comparée, 1882, pages 103 à 243. — L'article 1er donne de cet acte le titre *abrégé* suivant : « Acte de 1882 sur les corporations municipales (*Municipal corporations Act*) ».

nombreuses lois qui s'y rattachaient. Comme son titre l'indique, cette loi nouvelle constitue surtout une œuvre de codification. Elle est divisée en treize parties et compte 260 articles, suivis de neuf cédules ou annexes. Mais elle n'apporte à la législation antérieure, relative à l'administration des villes et bourgs, que des amendements d'une importance secondaire. Cette loi ne s'étend ni à l'Écosse ni à l'Irlande, qui restent sous l'empire de leurs anciennes lois. Elle ne s'applique qu'à l'Angleterre proprement dite et au pays de Galles, et, même dans ces parties de la Grande-Bretagne, la loi de 1882 laisse en dehors de sa sphère d'application toute la population rurale des comtés. Elle maintient ainsi la distinction profonde ci-dessus signalée, dans la législation locale de la Grande-Bretagne, entre les institutions municipales des bourgs, et celles des paroisses dont nous parlerons aux numéros suivants.

Les bourgs anglais ont un maire, un conseil municipal, et des *aldermen* dont le nombre varie de 4 à 16, élus par le conseil municipal et dans son sein pour 6 ans, et renouvelables par moitié tous les 3 ans. C'est parmi eux que le maire est également élu par le conseil municipal, pour une année seulement.

Le pouvoir exécutif, dans le bourg municipal anglais, n'appartient ni au maire, ni aux aldermen. Sans doute le maire est le président du conseil, et du collège électoral; il est magistrat de paix pendant l'année de sa charge et l'année suivante. Néanmoins il est plutôt le représentant honorifique que l'administrateur du bourg, et par là il diffère beaucoup du maire français que nous avons vu investi de si vastes et si importantes attributions. Les aldermen n'ont pas non plus les attributions d'un comité exécutif. Ce sont eux cependant qui ont le droit de nomination, non à tous, mais à quelques-uns des emplois municipaux, notamment aux principaux emplois de police et de justice, bien que les aldermen ne soient pas chargés de la police.

L'action administrative dans le bourg anglais appartient en réalité au conseil municipal lui-même. Malgré l'existence du maire et des aldermen, il réunit la délibération et l'action, exercée par ses commissions ou comités. C'est ainsi que la « commis-

sion de police » exerce les attributions de police du maire français et fait les règlements. Ils ne sont pas soumis, comme en France, au droit de contrôle du gouvernement; mais celui-ci peut les déférer à la haute cour de Londres.

La personnalité civile des bourgs anglais est générale et bien déterminée. Ils ont des biens qu'ils peuvent, comme la commune française, louer, vendre, échanger, hypothéquer; et l'accomplissement de ces divers actes, comme de ceux d'acquisition, constitue l'une des principales attributions des conseils municipaux des bourgs. Ces conseils, même en ce qui concerne ces actes de gestion et d'aliénation du domaine communal, ne sont pas indépendants du pouvoir central; son autorisation est exigée pour les plus graves de ces actes, tels que la vente et l'hypothèque des biens du bourg. Nous trouvons ainsi l'autorisation administrative en matière communale, dans la législation des bourgs anglais.

Il y a aussi quelque chose d'analogue à ce que nous avons appelé les délibérations entièrement subordonnées de nos conseils municipaux, car la haute cour de Londres peut ordonner au conseil municipal d'accomplir certains actes. Elle est chargée aussi, comme l'administration supérieure en France, en exécution de la loi, d'empêcher les abus de pouvoir des conseils municipaux. Leurs attributions ont du reste été quelque peu réduites par la création des commissions locales, dont nous avons déjà parlé au point de vue des comtés [n° 253], comme le bureau sanitaire et le comité scolaire.

Ainsi, malgré de grandes différences, il y a de nombreux points de rapprochement entre l'administration des bourgs anglais et la commune de France. Mais la différence capitale entre les deux législations consiste en ce que nous avons 36,170 communes, et qu'il y a moins de 300 bourgs municipaux et parlementaires dans la Grande-Bretagne.

367. Dans la paroisse anglaise, c'est-à-dire dans le système appliqué à toutes les autres parties du territoire de la Grande-Bretagne, avant la loi du 5 mars 1894 à laquelle nous consacre-

rons le numéro suivant, il n'y avait, en réalité, ni conseil municipal, ni maire, ni aldermen, ni la commune elle-même et ce qui la constitue en France et dans toute l'Europe continentale. Comme aux États-Unis, bien que dans des conditions différentes et beaucoup moins simples, il s'agit encore d'institutions locales non comparables, au point de vue municipal, à celles de la France et du reste de l'Europe. On n'y voit ni cette circonscription administrative, bien fixe, bien déterminée, à laquelle, chez nous, aboutissent tous les services locaux; ni cette unité administrative fortement constituée et que l'on a pu appeler en France la base de l'édifice social; ni cette antique personnalité civile de la commune qui a traversé les siècles et en a fait la plus riche de France avec l'État; ni son domaine; ni son budget. Sans doute il y a de très fortes recettes et dépenses locales, mais réparties entre les mains de multiples commissions locales qui ne correspondent ni à la paroisse, ni à son assemblée, le *vestry*, de plus en plus réduite dans ses attributions et dans son importance comme l'administration du comté [n° 253]. La personnalité civile de la paroisse anglaise est certaine; elle possède son église et perçoit des taxes; mais cette personnalité est restreinte comme son objet même et sa mission. Il y a aussi les paroisses civiles à côté des paroisses ecclésiastiques très puissantes dans le passé, un long et brillant passé, maintenant évanoui.

Les paroisses anglaises sont des circonscriptions à la fois ecclésiastiques et administratives, entre lesquelles sont réparties (depuis l'acte de 1857 qui a rattaché aux paroisses voisines les localités extraparoissiales), toutes les parties des territoires des comtés où il n'y a pas de bourgs municipaux. Nous venons de dire que dans la paroisse anglaise il y a le *vestry* ou assemblée générale des contribuables inscrits à la taxe des pauvres, qui nomme directement, comme les électeurs du township des États-Unis, les fonctionnaires de la paroisse. Chacun d'eux accomplit sa fonction séparée, pour l'administration de l'église, du cimetière, des routes, des pauvres; ils ne se réunissent pas en conseil; et chacun d'eux ne relève que du vestry. Les vestrymen délibèrent, mais on est arrivé, indirectement et par la force

des choses, à appliquer par fraction le régime représentatif aux affaires locales, par la création de nombreuses commissions locales, bureaux ou comités, entre lesquels se divisent certaines attributions de nos conseils municipaux et d'autres qui appartiennent en France à l'administration centrale. Il y a le comité sanitaire, le comité routier, les comités scolaires, ceux des aliénés, etc. Les uns et les autres correspondent à des circonscriptions territoriales autres que la paroisse, ce qui contribue à faire de cette partie de l'administration locale de l'Angleterre une sorte de chaos. C'est aussi ce qui explique comment le gouvernement de la Grande-Bretagne a pu mettre la main, ainsi que nous le dirons dans un instant, sur une partie de l'administration locale.

Une des institutions ayant le plus contribué à réduire la paroisse anglaise au domaine restreint des affaires religieuses est la création de l'un des nombreux comités dont nous venons de signaler l'existence, le « bureau des gardiens ou tuteurs des pauvres », et d'une institution que nous avons eu déjà l'occasion de nommer [n° 359] les *unions de paroisses*. L'*union de paroisses* est surtout une paroisse agrandie, comprenant de 30,000 à 40,000 habitants, moins grande que notre arrondissement, mais plus grande que notre canton. Elle est constituée pour la perception de la taxe des pauvres et la construction et l'entretien de la *workhouse*, deux institutions heureusement inconnues en France, issues de l'assistance publique obligatoire, contraire aux lois naturelles de la liberté de l'homme et de sa responsabilité. La *Workhouse* est la maison de travail et de refuge, tenant à la fois de l'hospice, de l'atelier, et de la prison. C'est là qu'est donnée l'assistance dite *intérieure*, subordonnée à un travail et à une règle disciplinaire. Elle est un moyen de diminuer les inscriptions innombrables à la taxe des pauvres, révélées par les enquêtes parlementaires. L'assistance *extérieure*, en dehors de ces maisons, n'est accordée qu'à titre exceptionnel et n'est jamais un droit.

C'est en 1834 qu'ont été créées les unions, et que la direction de l'assistance publique a été enlevée au vestry. Mais quelle que soit la grande place occupée dans la législation financière de

l'Angleterre par la taxe des pauvres, et l'extrême influence qu'elle a exercée sur le mode de répartition des taxes locales, il n'y a pas concentration des services locaux entre les mains des bureaux des gardiens ou tuteurs des pauvres, qui sont les représentants élus des unions de paroisses. Même en ce qui concerne directement la taxe des pauvres et l'administration de la workhouse, leurs attributions ont été réduites au profit du bureau du gouvernement local par l'acte de 1871 sur le bureau du gouvernement local ; il a fait disparaître le *Gilbert act* de Georges III, de 1782, qui avait institué les tuteurs des pauvres.

C'est par l'extension successive des pouvoirs du *bureau du gouvernement local*, que s'est produite l'intervention déjà signalée du pouvoir central dans l'administration des intérêts locaux. Il a été réorganisé par la loi du 15 août 1871. Le président du conseil, le garde du Sceau privé, et les cinq principaux secrétaires d'État, en sont membres de droit. Le président du bureau du gouvernement local fait partie du ministère britannique. Or, c'est sous la direction de ce bureau qu'ont été successivement placés, non seulement le service de l'assistance publique et de la taxe des pauvres, mais aussi les services de l'état civil, de la vaccination, de la salubrité, de l'hygiène, de la voirie, etc.

Ce qui forme en France l'administration municipale se trouve, dans la Grande-Bretagne, réparti entre le bureau du gouvernement local, les bureaux des gardiens des pauvres qui en relèvent, le ministère de l'intérieur, qui possède ce que nous appelons la police municipale, les commissions locales, le vestry, les vestrymen, et l'administration du comté.

368. La loi anglaise du 5 mars 1894, *pour régler à nouveau le gouvernement local en Angleterre et dans le pays de Galles* [1], est aussi désignée, soit sous le nom de *Local government act 1894*, soit sous celui d'acte sur les conseils de paroisse (*Parish concils act*). Elle comprend 89 articles divisés en cinq parties et suivis

[1] *Annuaire de législation étrangère de 1894*, publié par la Société de législation comparée, pages 31 à 150. — Voir aussi sur cette loi *Bulletin de la Société de législation comparée*, mars 1895, pp. 224 à 292.

de deux *cédules* ou annexes. La première partie de cette loi traite des « assemblées paroissiales et conseils de paroisse (art. 1 à 19) »; la seconde, des tuteurs des pauvres et conseils de district (art. 20 à 35) »; la troisième, des « circonscriptions et délimitations (art. 36 à 42) »; la quatrième contient des « dispositions supplémentaires relatives aux assemblées paroissiales et aux élections (art. 43 à 77) »; la cinquième comprend les « dispositions transitoires (art. 78 à 89) ». Des deux annexes, la première édicte des « règles pour les assemblées paroissiales, les conseils de paroisse et les comités »; et la seconde donne l'énumération de 26 *acts* précédents, de 1814 à 1892, abrogés par l'*act* présent, soit totalement, soit dans un certain nombre d'articles spécialement désignés.

Cette très importante loi ne concerne pas seulement l'administration locale; elle a un caractère politique et social très accentué. L'article 43 de cette loi consacre le droit des femmes, malgré les liens du mariage, « a être portées sur toute liste d'élec- « teurs du gouvernement local et à user de ce droit pour élire « une autorité locale quelconque ». L'article 9 est relatif au droit pour le conseil de paroisse d'acquérir des terres par contrainte, avec l'assentiment du conseil du comté ou du *local government board*, mais sans l'intervention du parlement exigée par un acte de 1887. L'article 10 consacre même, au profit du conseil de paroisse, le pouvoir de louer des terres par contrainte, pour une période qui ne sera pas moindre de quatorze ans, dans le but de les affermer à des tiers. Ce pouvoir exorbitant n'existait pas antérieurement. Le chancelier de l'Échiquier, dans la discussion de cet article si peu respectueux du droit de propriété, et que la Chambre des Lords rejetait vainement, n'a pas craint de déclarer que ses amis et lui s'efforçaient ainsi « de faire passer les terres « aux mains du peuple des campagnes », et que c'était le principal objet du bill. Logiquement aussi les dispositions du bill relatives aux élections locales ont pour but de faire dominer l'élément populaire dans les nouveaux conseils.

En traitant des institutions provinciales anglaises [n° 253], nous avons signalé la loi du 13 août 1888 sur les conseils de

comté, en 126 articles et 3 cédules ou annexes, qui a eu pour but de modifier dans un sens démocratique l'administration aristocratique des comtés anglais [1]. Cette loi n'était applicable qu'à l'Angleterre proprement dite et au pays de Galles. Une loi du 26 août 1889, *pour modifier les lois relatives au gouvernement local en Écosse* [2], a étendu à l'Écosse l'institution des conseils de comté électifs bien accueillie en Angleterre.

La loi sur les conseils de paroisse du 5 mars 1894 forme, avec celle de 1882 [n° 366] et les lois de 1888 et 1889, un ensemble qui révolutionne, dans une certaine mesure, les institutions locales de la Grande-Bretagne. Les idées d'unification et de simplification y dominent d'une manière manifeste, dans le sens d'un moindre éloignement, par rapport aux institutions locales du continent européen. Seulement, ainsi que nous venons de le montrer, la loi du 5 mars 1894 mêle aux réformes administratives un élément de transformation sociale qui n'apparaissait pas au même titre dans les lois précédentes. Avec ces tendances différentes, elle ne s'en rattache pas moins à la loi du 13 août 1888, en créant après les conseils de comtés, non seulement les conseils de paroisse, mais, entre eux, et élus, comme ces derniers conseils, par l'assemblée paroissiale, des conseils de district, pouvant leur servir d'intermédiaires. Ils correspondent au territoire des unions de paroisses. Ils héritent des attributions de leurs administrateurs, les bureaux des tuteurs des pauvres, réunissant entre leurs mains l'assistance et la salubrité. Cette création des conseils de district, bien que non indiquée par le titre de la loi, est une réforme non moins grave que celle des conseils de paroisse prise pour caractéristique de l'acte du 5 mars 1894.

Il ne change pas la constitution des paroisses urbaines ; mais dans chaque paroisse rurale, il est créé une assemblée paroissiale (*parochial meeting*) composée de tous les individus, hommes ou femmes, portés sur la liste électorale. Cette assemblée procède à l'élection d'un conseil de paroisse (*parish concil*) dans toutes

[1] *Annuaire de législation étrangère de 1888*, publié par la Société de législation comparée, pages 42 à 164.
[2] Id., 1889, pp. 50 à 131.

les paroisses de 300 habitants au moins. Ce conseil est pour les paroisses rurales ce qu'est le conseil municipal dans les villes, avec les pouvoirs exorbitants ci-dessus signalés dans les articles 9 et 10. Dans les paroisses de moins de 300 habitants, il suffit du concours de volonté de l'assemblée paroissiale et du conseil de comté pour qu'il soit également élu un conseil de paroisse. Dans le cas contraire, la loi du 5 mars 1894 n'est pas applicable à ces paroisses, réduites alors à l'antique institution du vestry et au système d'administration locale antérieur à 1894.

Une loi du 25 août 1894 *sur le gouvernement local en Écosse* a étendu à ce pays la réforme relative au régime des paroisses réalisée pour l'Angleterre et le pays de Galles, par la loi du 5 mars 1894. Malgré des différences dans le texte de la loi, qui s'expliquent par la situation antérieure de l'Écosse (spécialement elle n'avait qu'un « bureau d'inspection », au lieu d'un « bureau du gouvernement local » qui lui est donné), cette loi applique à l'Écosse les mêmes principes. Elle étend aux paroisses la réforme démocratique de la loi de 1888 pour les comtés, par l'élection de tous les conseillers appelés à l'administration de la paroisse et en écartant l'élément ecclésiastique. Les mêmes tendances sociales signalées dans la loi du 5 mars se retrouvent dans celle du 25 août 1894.

L'Irlande, toujours moins favorisée, est actuellement la seule des trois îles Britanniques qui n'ait pas sa réforme du gouvernement local et reste soumise au régime des paroisses.

369. — 3e groupe. — *États de l'Europe continentale ayant des communes avec assemblée générale d'habitants.*

Nous rappelons que ce groupe contient, non seulement les États dont toutes les communes sont administrées par l'assemblée générale des habitants, sans application du régime représentatif dans aucune d'elles, mais aussi les États nombreux dont les communes se divisent en communes avec conseils municipaux, et communes à assemblées générales d'habitants. Les États que nous

[1] *Annuaire de législation étrangère de 1894* (Société de législation comparée, pp. 169 à 182).

réunissons dans ce groupe sont la Russie et la Finlande, la Suède, l'Allemagne, la Suisse, la Serbie et le Monténégro.

370. En Russie, il faut distinguer les communes rurales et les communes urbaines. Les premières, de beaucoup les plus nombreuses, n'ont pas de conseil municipal; les secondes en ont un.

Il est en effet impossible dans cet immense empire, dans des milieux aussi différents au point de vue économique et social, d'appliquer une règle uniforme. La variété existe, même dans chacune des deux grandes sortes de communes que nous venons d'indiquer.

La commune rurale russe est administrée par une assemblée générale des habitants, le *mir*, composée de tous les chefs de familles et de tous les fonctionnaires de la commune. Pour toutes ses délibérations et la gestion des biens, dont elle est devenue propriétaire à la suite de l'émancipation des 23 millions de serfs par l'ukase du 3 mars 1861, cette assemblée est soumise à la surveillance immédiate de *la commission de district*. Cette commission est en partie composée d'agents du pouvoir central, et de la *commission provinciale*, présidée par le gouverneur de la province nommé par le tzar. Ce sont des lois du 19 février 1861 [1], du 27 juin 1874 et du 30 mars 1878, qui règlent ces divers points.

Mais il est un caractère qui distingue la commune rurale de Russie, en dehors de l'institution du mir, des autres communes européennes. C'est que la propriété des paysans affranchis est collective. La commune est seule en réalité propriétaire des terres. Le mir est chargé de les gérer et il en fait l'allotissement avec des pouvoirs absolus. La commune est responsable vis-à-vis l'État, le district ou la province, des impôts qui leur sont dus par tous ses membres. La commune russe, et par suite l'assemblée des habitants, le mir, puise dans cette responsabilité des droits exorbitants, constituant un véritable despotisme, allant jusqu'à louer les

[1] *Annuaire de législation étrangère de 1873* (Société de législation comparée, pp. 422, 459 à 464).

services du contribuable en retard, à le priver de son lot, à vendre ses biens. De sorte que le paysan russe n'a cessé d'être le serf du seigneur par l'émancipation, que pour devenir celui de la commune, grâce à la toute-puissance du mir.

Le pouvoir exécutif communal est partagé entre l'assemblée elle-même, le mir, et le chef ou ancien (*starosta*), élu par l'assemblée pour trois ans. Il la préside, assure l'exécution de ses décisions, veille à l'entretien des chemins et établissements communaux, à la rentrée des impôts et à l'ordre public.

Dans les communes urbaines, on ne retrouve plus la propriété collective du mir. Une loi spéciale des 16-28 juin 1870 réglait leur administration.

D'après cette loi, un conseil municipal, nommé *gorodskaia douma*, délibère sur toutes les affaires intéressant la ville, et ses délibérations sont soumises à l'autorisation, soit du législateur, soit du ministre, soit du gouverneur, soit de la commission provinciale présidée par le gouverneur et composée des principaux fonctionnaires et chefs d'administration de la province. En outre du conseil municipal élu, il y a, dans les communes urbaines, une commission de ville (*ouprava*) élue par lui pour 4 ans, dont le maire fait partie, et qui est la commission municipale exécutive. Dans les bourgs et petites villes le conseil peut décider que le maire remplira seul les fonctions de l'*ouprava*.

Une loi du 11 juin 1892 *sur l'organisation urbaine* [1], en 154 articles et deux appendices, a modifié certains points de la loi de 1870. D'une part, elle a renforcé l'intervention du gouvernement dans le fonctionnement des institutions communales urbaines, comme nous avons vu [n° 246] que l'a fait la loi du 12 juin 1892 pour celles de province et de cercle. C'est ainsi que le gouverneur de la province, qui avait déjà le devoir de maintenir les conseils municipaux dans la légalité, devra en outre, en tant qu'organe du gouvernement central, s'assurer que leurs décisions sont conformes aux intérêts de l'État et à ceux de la

[1] *Annuaire de législation étrangère de 1892* (Société de législation comparée, pp. 716 à 792).

ville. Le maire et les autres membres de la régence urbaine, une fois leur élection confirmée, deviennent fonctionnaires de l'État. La commission pour les affaires urbaines, chargée, avec le gouverneur,de contrôler l'administration des villes, est réunie à une commission semblable pour les affaires provinciales et de district.

La loi du 12 juin 1892 modifie le système électoral de la loi du 16 juin 1870, sans en changer les bases rattachant exclusivement le droit de vote à la propriété foncière ou aux patentes commerciales. Mais la loi de 1870 divisait les électeurs en trois catégories, donnant à certains groupes une influence injustifiée dans les élections. Cette division est supprimée. Toutefois, au lieu d'augmenter le nombre des électeurs, conformément au mouvement contemporain, elle le diminue, et surtout ne donne pas aux locataires le droit de participer par leur suffrage à l'administration urbaine. Le nombre des conseillers municipaux est également réduit, et leur présence aux séances assurée par des amendes et l'exclusion temporaire.

La loi du 11 juin 1892, comme celle du 16 juin 1870, n'est pas applicable aux villes de toutes les parties de l'empire russe. Elle ne l'est pas notamment aux villes du royaume de Pologne. Pour les parties de l'empire en vue desquelles elle est édictée, les ministres fixent l'époque de son introduction dans chaque ville. En outre la loi de 1892, comme celle de 1870, fait une distinction entre les villes suivant leur importance, et varie en conséquence leur organisation municipale.

370 *bis*. Dans les communes finlandaises dont la population ne dépasse pas 2,000 habitants, c'est l'assemblée générale des membres de la commune qui administre les affaires communales. Il y a dans ces communes un magistrat ou comité exécutif, composé de plusieurs échevins élus par l'assemblée et du bourgmestre nommé par le tzar. Ce comité est chargé de l'action administrative.

Dans les communes finlandaises de plus de 2,000 habitants, et même pour les autres lorsque l'assemblée le décide ainsi, l'administration municipale est confiée à un corps de conseillers

élus par l'assemblée et à un magistrat ou comité exécutif composé comme nous venons de le dire.

371. En Suède, les communes des campagnes et même des petites villes dont la population n'excède pas 3,000 âmes, n'ont pas de conseils municipaux et sont administrées par l'assemblée générale des électeurs, mode d'administration municipale que nous venons de trouver naturellement dans la commune rurale finlandaise. A cette assemblée appartiennent la police et la gestion des intérêts communaux. Près d'elle se trouve un comité exécutif élu de trois à onze membres, et un représentant du pouvoir central nommé par le roi. Les villes dont la population excède 3,000 âmes sont administrées par un conseil municipal. Il s'y trouve également un *magistrat,* comité composé du bourgmestre et d'adjoints nommés par le roi, et chargé de l'action administrative. Dans les deux sortes de communes suédoises, les délibérations, exclusivement relatives à l'administration intérieure de la commune, sont soumises à la nécessité d'une autorisation émanée du gouvernement ou de ses représentants.

372. Nous avons vu, en traitant des institutions provinciales [n° 249], que dans les États de l'empire Allemand l'administration locale n'est pas du ressort de la législation fédérale et est réglée par les lois spéciales à chaque État. Aussi la législation communale y varie-t-elle plus encore que l'organisation provinciale, non seulement d'un des 25 États de l'empire Allemand à l'autre, mais même dans les diverses provinces d'un même État [1].

Néanmoins, pour généraliser dans la mesure du possible au milieu de ces diversités, nous allons continuer à suivre la divi-

[1] « S'il fallait faire la carte figurée et complète des pays où s'appliquent les lois municipales avec l'indication exacte du territoire d'application de chacune d'elles, il faudrait créer un atlas où chaque Royaume où État, chaque province, et bientôt chaque ville aurait sa feuille distincte. Pour le territoire d'application des lois aux communes rurales, il serait absolument impossible de le retracer exactement, puisque chaque village peut avoir son organisation particulière (Etude sur l'organisation du régime municipal en Prusse dans les communes rurales ; *Bulletin de la Société de législation comparée de 1884,* t. IV, p. 64) ».

sion fondamentale qui se retrouve avec des complications plus grandes dans cet empire, entre les communes qui possèdent un conseil municipal, et les communes administrées par l'assemblée générale des habitants, comme en Suède, en Finlande, en Russie.

Ce n'est pas seulement en Alsace-Lorraine que cette distinction n'existait pas avant 1895 [nº 373 *bis*]. Il en est de même en Bavière, dans la Saxe Royale, en Wurtemberg, dans le grand-duché de Bade, où toutes les communes, grandes ou petites, ont un conseil municipal. Dans ces deux derniers pays (Wurtemberg et grand-duché de-Bade) nous signalons même la présence simultanée d'un conseil municipal et d'un comité des bourgeois. Au contraire, on rencontre les deux systèmes opposés d'administration municipale dans plusieurs des provinces de Prusse, spécialement dans les six provinces orientales, c'est-à-dire les deux provinces de Prusse proprement dites, Brandebourg, Poméranie, Silésie, Saxe, auxquelles s'appliquait la loi sur les communes rurales du 14 avril 1856, et s'applique aujourd'hui, ainsi qu'à la province de Posen, la loi du 3 juillet 1891. Les deux systèmes fonctionnent aussi en Hanovre et dans le Schleswig-Holstein. Administration par un conseil municipal dans les communes plus importantes, par l'assemblée générale des habitants dans les communes de moindre importance; tels sont les deux types principaux, se produisant toujours avec d'extrêmes variétés. Dans tous les cas, le pouvoir central exerce une grande influence sur l'administration communale.

Dans les États allemands que nous venons de nommer en dernier lieu, on trouve généralement dans les communes rurales la délibération directe de l'assemblée générale des habitants. Dans ces communes le chef de la commune administre ses biens et revenus. Ce chef est le plus souvent le bailli. Il représente l'autorité centrale et exerce la police locale. Lorsqu'il n'est pas le bailli lui-même, c'est un délégué du bailli.

En Westphalie et dans les provinces rhénanes, les petites communes, non toutes les communes rurales, mais les communes rurales peu importantes, ne comptant pas plus de 18 électeurs, sont

administrées par l'assemblée des électeurs. Les communes rurales ont généralement un préposé, dont le nom varie suivant les provinces, maire ou juge; il est nommé par l'assemblée communale, avec deux échevins dans les provinces orientales; avec un suppléant seulement en Westphalie et sous la surveillance du bailli.

S'il y a plus de 18 électeurs dans la commune de ces provinces allemandes, elle est administrée par un conseil municipal. Dans certaines localités, ce conseil est élu; dans d'autres il est composé, partie de membres élus, partie de membres de droit.

Dans les six provinces orientales de la Prusse, le comité de cercle est investi du pouvoir d'autoriser l'assemblée générale des électeurs de la commune à se nommer une représentation.

Le droit électoral ne présente pas moins de variété. C'est le statut local qui règle en effet la participation au droit de vote et même la manière de l'exercer. On voit le vote par tête, le vote cumulatif, le vote collectif. Le droit électoral est tantôt lié au droit de bourgeoisie, tantôt au droit de propriété, tantôt à l'habitation dans la commune.

La même diversité se présente dans les conditions de fonctionnement de l'action administrative au sein de la commune. Tantôt elle est confiée à un seul agent, suivant notre principe de l'unité d'action; tantôt elle appartient à une commission exécutive. Ce dernier système domine dans les villes. L'action y appartient au *magistrat*. Le magistrat allemand est un collège, une réunion d'agents, un directoire ou un bureau, suivant le langage de nos lois de 1790 et de l'an III. Il est composé d'un bourgmestre, d'un adjoint ou second bourgmestre, et d'un certain nombre d'échevins variable de deux à six, suivant le chiffre de la population communale. Les membres du magistrat, généralement choisis par le roi, et appointés, sont parfois nommés à vie ou pour une longue période de temps. Le magistrat assure l'exécution des lois, des ordonnances et des décisions de l'assemblée ou du conseil municipal; il représente la commune et agit en son nom. C'est le magistrat, et non le conseil communal, qui nomme ou installe et surveille les employés communaux; il exerce la police locale, sous le contrôle et par délégation de l'administration

centrale. Il est présidé par le bourgmestre, qui surveille l'exécution des affaires communales, et agit au nom du magistrat, même sans son concours, en cas d'urgence.

Bien qu'il existe un conseil municipal dans les villes, ce serait une erreur de croire que le magistrat, c'est-à-dire l'autorité active constituée en collège, existe dans toutes les villes et dans toutes les communes où il se trouve un conseil municipal. Au lieu du magistrat dans certaines villes, il y a un bourgmestre qui préside le conseil avec voix délibérative, et un adjoint qui le remplace en cas d'empêchement.

Dans la province rhénane, les villes sont administrées par un bourgmestre, assisté de deux ou d'un plus grand nombre d'adjoints; ce qui rappelle le système français. Ils sont nommés pour douze ans. Ils peuvent même être nommés à vie, mais l'élection doit être confirmée par l'administration supérieure. Dans les communes rurales importantes, le bourgmestre est en même temps le chef de la commune. Mais dans les petites communes, le bourgmestre exerce sa mission sur plusieurs communes, dont chacune a son chef chargé de l'administrer directement; c'est le maire de la commune, et cette qualité n'appartient pas alors au bourgmestre chargé d'une autorité supérieure. Toutefois, le bourgmestre peut, en outre de sa fonction de contrôle, être chargé des fonctions de maire de la commune où il réside.

La loi prussienne du 13 décembre 1872, rectifiée et complétée par celle du 19 mars 1881, est relative à l'organisation des cercles. Elle contient quelques dispositions qui touchent au régime municipal, et ne s'applique qu'à six des provinces orientales du royaume de Prusse, moins Posen, et non à la province de Westphalie. Il résulte de cette loi que même les communes rurales sont des personnes civiles, constituées en vertu d'intérêts communs et permanents, et reconnues par l'État. Elle supprimait des mairies héréditaires ou qui étaient tenues dans ces provinces à titre de fief.

Une autre loi prussienne du 26 juillet 1876 sur la compétence des autorités et des tribunaux administratifs, complétée par une loi du 1er août 1883, a fixé dans de nombreuses dispositions les

attributions en matière de police des comités de cercle, des comités de ville, des conseils de district et des conseils de province (articles 82 à 156).

Tout en s'appliquant à certaines affaires communales d'une manière uniforme, cette loi, non plus que la précédente, n'a pas fait cesser l'extrême diversité d'organisation des communes prussiennes. Elle a aussi supprimé ou atténué des droits seigneuriaux mêlés au régime administratif. Cette diversité, ainsi que nous l'avons dit au début de cette notice, ce n'est pas seulement entre les communes urbaines et les communes rurales qu'elle persiste, ainsi qu'on le croit souvent. L'organisation varie à l'infini, et par rapport aux communes urbaines entre elles, et par rapport aux communes rurales entre elles [1].

Cette observation est toujours vraie, malgré l'antithèse, dans le régime municipal de la Prusse, entre les communes urbaines et les communes rurales, résultant de la loi du 30 mai 1853 qui organise toujours les communes urbaines, et de celle du 14 avril 1856 qui organisait les communes rurales. Nous avons mentionné ci-dessus la loi nouvelle du 3 juillet 1891, faite comme celle de 1856, pour les provinces orientales, mais en y ajoutant la province de Posen, à laquelle ne s'étendait pas la loi du 14 avril 1856, et où la loi du 19 mars 1881 avait déjà appliqué la réorganisation des cercles. Cette dernière loi du 3 juillet 1891 *sur l'organisation des communes rurales des sept provinces orientales de la Prusse* [2] coordonne en les remaniant les dispositions des lois antérieures ci-dessus citées [3]. Elle cherche à étendre le

[1] Toutefois, dans toutes les communes, sans distinction, des États de l'empire Allemand (loi du 6 février 1875), les fonctions d'officier de l'état civil sont exercées par les bourgmestres ou les chefs des communes rurales. Mais comme il est possible qu'une circonscription d'état civil comprenne plusieurs communes, le gouvernement leur nomme alors un officier de l'état civil, qu'il peut choisir parmi l'un des maires pour toute la circonscription. Même dans les communes qui forment à elles seules une circonscription d'état civil, le gouvernement peut charger un employé spécial de cette attribution.

[2] *Annuaire de législation étrangère de 1891* (publié par la Société de législation comparée, pages 271 à 303).

[3] Voir également les *Annuaires de législation étrangère*, publiés par la

régime représentatif. Elle contient des dispositions libérales, et d'autres dont l'utilité n'est pas contestable. Mais elle ne fait pas disparaître, bien qu'en l'atténuant, l'extrême diversité de régime dans le sein même de chacune des deux catégories de communes.

Cette loi se compose de 149 articles divisés en six titres. Les articles 39 à 48 fixent des conditions de jouissance et d'exercice du droit municipal, attaché en outre, soit à la propriété d'un immeuble, soit à la possession d'une habitation dans la commune, soit au paiement d'une cote d'impôt déterminée. Dans les communes où le nombre des personnes ayant le droit de vote, apanage du droit municipal, n'excède pas 40, la commune est administrée par l'assemblée des électeurs, à moins que celle-ci ne décide l'établissement d'un conseil municipal ou n'y soit contrainte par le comité du cercle (art. 49). Dans les communes rurales où le nombre des personnes ayant le droit de vote excède 40, il doit y avoir un conseil municipal.

Ainsi, des dispositions mêmes de la loi du 3 juillet 1891, résulte la diversité de régime entre les communes rurales, en sus de la diversité entre les communes rurales et les communes urbaines. En outre, une ordonnance royale peut autoriser, sur leur demande, la diète de cercle et la diète provinciale entendues, les communes rurales à adopter l'organisation des communes urbaines, et les communes urbaines à adopter l'organisation des communes rurales (art. 1 § 2).

Une disposition nouvelle et dont l'imitation nous paraîtrait profitable [n° 257] permet au comité de cercle de fusionner entre elles les communes rurales, même en cas de désaccord des communes intéressées, sauf recours au conseil provincial et au ministère d'État.

373. Malgré le principe qui, dans l'empire Allemand, laisse l'administration locale, provinciale et communale, en dehors des affaires communes à l'empire, l'Alsace-Lorraine n'a entièrement conservé la législation française municipale de 1871 que jusqu'en

Société de législation comparée pour les années 1873, 1876, 1877, 1881, 1882, 1884.

1887. Alors une loi d'empire du 4 juillet 1887 *sur la nomination et la rémunération des maires et adjoints* en Alsace-Lorraine [1], dont le but politique est manifeste, a abrogé les articles 1 et 9 de la loi française du 22 juillet 1870, sur la nomination des maires et adjoints. Cette loi de 1870, applicable en Alsace-Lorraine, obligeait le gouvernement à les choisir dans le conseil municipal et par suite avec les conditions d'éligibilité au conseil municipal [nos 266 2° et 321 note]. La loi allemande du 4 juillet 1887 a permis au gouvernement de nommer les maires et adjoints même en dehors de la commune et de leur attribuer des traitements et des frais de représentation. Elle fait de ces fonctions une carrière administrative, à l'effet de mettre les administrations municipales entre les mains de fonctionnaires de l'État, étrangers au pays annexé.

Cette loi du 4 juillet 1887 sur les maires de carrière a été abrogée par une autre loi du 18 mai 1895, en raison d'une législation nouvelle destinée à régir l'ensemble de l'organisation communale.

La nouvelle loi *d'organisation communale en Alsace-Lorraine* a été promulguée le 6 juin 1895 [2]. Elle contient 83 articles, répartis en 7 titres. Elle consacre la division des communes, en communes urbaines et communes rurales, signalée dans diverses parties de l'empire Allemand. Les communes urbaines sont celles de 25,000 âmes et au-dessus, les chefs-lieux d'arrondissement, et les communes rurales qui, sur la demande de leurs conseils et avec l'autorisation impériale, leur sont assimilées. Dans ces communes, le conseil municipal reçoit un prétendu droit de proposition aux fonctions de maire et d'adjoints, qui paraît illusoire, puisque le ministre est indéfiniment investi du droit de juger l'aptitude des candidats proposés, et de passer outre, après la seconde proposition, en nommant un administrateur provisoire. L'institution des maires de carrière de la loi de 1887 restera donc indirectement maintenue au gré du ministère. Cela est encore plus frappant dans les communes rurales, où le préfet ou président du département, bien qu'il doive en principe

[1] *Annuaire de législation étrangère de 1887*, pp. 390 et 391.
[2] *Bulletin de la Société de législation comparee*, 1896, pp. 91 à 133.

choisir les maires et adjoints dans le conseil municipal, peut, en vertu d'une exception illimitée, et dont le gouvernement et lui sont seuls juges, les choisir, non seulement en dehors du conseil municipal, mais aussi en dehors de la commune, deux choses interdites par l'ancienne loi française du 22 juillet 1870. Cette loi du 6 juin 1895 doit être surtout considérée comme un ensemble de mesures destinées à mieux asseoir en Alsace-Lorraine la domination allemande.

Un article remplace le conseil municipal par l'assemblée des électeurs lorsque la liste électorale ne contient qu'un chiffre de 21 noms ou un chiffre inférieur. Dix-neuf communes d'Alsace-Lorraine sont en conséquence sans conseils municipaux.

374. En Suisse, les cantons se divisent aussi, en cantons dans lesquels l'assemblée générale des habitants administre plus ou moins complètement les affaires de la commune, et en cantons dont les communes ont des conseils municipaux. Les premiers sont les cantons de Berne, de Zurich, le canton de Vaud dans les communes de moins de 600 âmes, les cantons de Glaris, d'Uri, et une portion des cantons d'Unterwalden et d'Appenzell. Les constitutions cantonales présentent dans l'organisation communale des variétés multiples; mais le caractère dominant dans ces cantons, en ce qui concerne les attributions municipales de l'assemblée générale des électeurs, c'est qu'à elle seule appartient l'établissement des contributions communales, le vote des ventes et acquisitions dont les prix dépassent une certaine somme, des emprunts, des actions, du budget et des comptes. Les communes de ces cantons peuvent avoir aussi, comme dans le canton de Zurich, des conseils communaux, qui soumettent les affaires aux assemblées communales et exécutent leurs décisions.

Dans le canton de Berne, tous les comptes communaux doivent être soumis à l'apurement du pouvoir central. Le préfet peut assister aux séances des assemblées communales et des conseils. Il statue, sauf appel au conseil exécutif, sur les plaintes des tiers contre les autorités communales; lui et les substituts du procureur général doivent les surveiller et signaler toutes les ir-

régularités commises dans la gestion communale. Le conseil exécutif doit autoriser l'adoption de tous nouveaux règlements, la modification des règlements existants, et toute diminution du capital de la commune.

Dans le canton de Zurich, c'est le conseil de district élu, qui est chargé de la surveillance et du contrôle de l'administration communale, et du droit d'annulation des délibérations de l'assemblée générale des électeurs chargée de l'administration de la commune. Ces délibérations ne sont pas seulement attaquables devant le conseil de district pour cause de violation de la constitution et des lois ; elles le sont également lorsqu'elles compromettent évidemment les intérêts de la commune, lorsqu'elles peuvent imposer aux contribuables des charges excessives, ou qu'elles sont contraires à la justice. Le régime communal de ce canton est réglé par une loi du 27 juin 1875, qui distingue les communes politiques, les communes ecclésiastiques, les communes scolaires, et les communes civiles dont l'organisation est déterminée par le conseil d'État. Dans toutes, l'administration est collective.

Dans les divers cantons de cette première catégorie, l'exécution des décisions de l'assemblée générale des habitants ou électeurs est confiée tantôt au président de cette assemblée, tantôt à un conseil communal, comme nous venons de le dire pour celui de Zurich, tantôt au président de ce conseil, qui porte alors le titre de président de commune.

Dans les autres cantons de la Suisse, non seulement les cantons français, comme celui de Genève, et les cantons italiens, comme celui du Tessin, mais aussi certains cantons allemands, comme celui de Schaffouse, toutes les communes ont de véritables conseils municipaux. Ces conseils ont la délibération sur l'ensemble des affaires de la commune, mais n'exercent leurs attributions que sous le contrôle du pouvoir central du canton. L'action administrative appartient à un maire ou à un conseil administratif.

Dans le canton de Genève, toutes les communes, excepté celle de la ville de Genève, ont un maire et des adjoints. Le maire est à

la fois, comme en France, le représentant du pouvoir central sous l'autorité du conseil d'État, et le représentant de la commune. Dans la ville de Genève, il n'y a pas de maire; il est remplacé par un conseil administratif de cinq membres. Ce système d'action administrative communale par des administrations collectives, substitué à notre régime de l'unité d'action, se rencontre également dans l'Europe continentale avec les assemblées d'électeurs ou d'habitants, comme avec les conseils municipaux. Le conseil administratif de la ville de Genève délègue deux de ses membres aux fonctions d'officiers de l'état civil, et délègue aussi deux de ses membres pour passer les divers contrats et actes de gestion au nom de la commune.

Le canton de Neuchâtel offre un exemple, digne de remarque, des réformes communales accomplies dans certaines parties de la Suisse. Dans la plupart des cantons, les communes étaient des corporations de bourgeois fermées, même aux citoyens du canton domiciliés dans une commune dont ils n'étaient pas originaires; ils n'y jouissaient pas du droit électoral. Ce ne fut que la constitution de 1859 qui permit dans le canton de Neuchatel, à titre d'exception, l'établissement de véritables municipalités formées par le suffrage des habitants. L'exception n'a commencé à devenir la règle que lorsque la constitution fédérale du 29 mai 1874 a garanti à tout citoyen suisse le droit de vote, après trois mois de résidence sur un point quelconque de la confédération. Toutefois il y eut encore juxtaposées, la commune de « ressortissants », à qui la constitution garantissait l'administration des biens communaux, à côté de la commune d'« habitants », qui ordonnait les dépenses et gérait les services communaux. Des conflits et des frais étaient la conséquence de cette dualité. Le décret du 7 avril 1887 [1], sanctionné par le peuple du canton de Neuchatel, a modifié à cet égard la constitution, et une loi communale du 5 mars 1882 [2] a consacré, sous le nom unique de commune, la réunion de la commune de ressortissants et de la commune d'habitants.

[1] *Annuaire de législation étrangère de 1887*, p. 685.
[2] *Annuaire de législation comparée de 1888*, pp. 705 à 711.

375. En Serbie, l'organisation municipale présente un caractère particulier. On y trouve l'assemblée générale des habitants, sous le nom de *zbor*, superposée au conseil municipal dans chaque commune pour approuver ses actes les plus graves, indépendamment de l'autorisation royale.

Le conseil municipal est élu par le zbor, qui est du reste l'assemblée générale des électeurs. Il y a en outre, dans la commune Serbe, un conseil exécutif composé du maire et de deux assesseurs, faisant tous partie du conseil, et d'adjoints pour les paroisses ou quartiers, tous élus pour un an par le zbor. A ce conseil exécutif formant la municipalité appartient la police de la commune et la voirie. Le maire assure les décisions du conseil exécutif en prononçant lui-même en présence de deux témoins des condamnations à 24 heures d'emprisonnement ou 5 francs d'amende.

L'ancienne loi communale de la Serbie est celle du 24 mars 1866, dont les bases, que nous venons d'analyser, ont été conservées. Mais la nouvelle constitution serbe du 22 décembre 1888 a été le point de départ d'une série de lois administratives, dont la première a été la loi communale du 25 novembre 1889. D'autres ont été la loi du 15 mars 1890 sur la division administrative du royaume en 15 départements et 72 arrondissements, et la loi du 1er juillet 1890 sur l'organisation des départements et des arrondissements [1]. La nouvelle loi communale du 25 novembre 1889 maintient à l'assemblée générale communale ou *zbor*, avec l'élection des maires, des adjoints, du tribunal municipal et du conseil municipal, le vote des groupements ou sectionnements de communes, les emprunts, les centimes additionnels, les aliénations et échanges d'immeubles. Le tribunal municipal a la police locale, et le conseil municipal prépare le budget, contrôle la comptabilité, ordonne la convocation du *zbor*, lui propose la destitution du maire, des adjoints, du juge de paix. La surveillance des autorités communales appartient cumulati-

[1] *Annuaire de législation étrangère de 1889* (Société de législation comparée, pp. 852 à 854. — Voir aussi pages 846 à 848).

vement aux fonctionnaires de l'État et au comité départemental permanent organisé par la loi du 1er juillet 1890.

376. Dans la principauté du Monténégro, l'administration de la commune appartient à l'assemblée des habitants, sous la direction du chef de la famille acceptée comme la plus importante.

377. — 4e groupe. — *États de l'Europe continentale dont toutes les communes ont des conseils municipaux, sans assemblée générale des habitants ou électeurs.*

Ce genre d'organisation municipale qui, à ce point de vue, est le système français, et consiste dans l'application du régime représentatif aux institutions communales, domine incontestablement en Europe. D'une part, on vient de voir que, dans le groupe qui précède, il n'est pas d'État, ayant des communes avec assemblées générales d'habitants, qui n'ait aussi des communes avec conseils municipaux. Nous avons même constaté que, dans la république Helvétique et dans l'empire Allemand, il y avait des cantons et des États dont toutes les communes avaient des conseils municipaux, tels que, dans ce dernier pays, l'Alsace-Lorraine avant 1895, et les États de l'Allemagne du Sud. D'autre part les États, comme la France, dont toutes les communes ont des conseils municipaux et pas d'assemblée générale d'habitants, sont, en outre de la France, au nombre de dix : la Belgique, la Hollande, le Danemarck, la Norvège, l'Autriche-Hongrie, la Grèce, la Roumanie, l'Italie, l'Espagne, et le Portugal.

A d'autres points de vue, surtout en ce qui concerne l'organisation de l'action administrative dans la commune, le régime municipal de la plupart de ces États n'en présente pas moins d'importantes différences avec le système français.

378. La Belgique est un de ces pays, dont les institutions municipales ont eu dans les villes un puissant développement historique, et qui, comme la France depuis 1789, appliquent à toutes leurs communes le principe de la représentation par un conseil municipal, dont les pouvoirs sont également limités. Mais aussi

comme la plupart des États Européens, au point de vue de l'action administrative dans la commune, comme dans la province [n° 242], la Belgique a préféré le système de nos administrations collectives de 1790 et de l'an III, à notre régime actuel de l'unité d'action concentrée dans les mains du maire.

Chaque commune, en outre de son conseil municipal et de son bourgmestre, nommé par le roi dans le conseil municipal, ou, en dehors de lui, de l'avis conforme de la députation permanente du conseil provincial, a des échevins (2 dans les communes de moins de 20,000 âmes, 3 dans les communes d'une population supérieure, 4 à Bruxelles, et 5 à Anvers). Ils forment avec, et sous la présidence du bourgmestre, le collège échevinal. C'est ce collège qui est investi dans les communes belges de la plupart des attributions dont le maire est chargé en France, aussi bien de celles qui sont considérées par la loi française comme propres à l'autorité municipale, que de celles qui y sont déléguées par l'État aux municipalités. Cependant deux importantes attributions des maires de France appartiennent au conseil municipal belge, et non au conseil des échevins : le droit de faire des règlements, et celui de nommer, non à tous les emplois, mais à la plupart des emplois communaux.

La durée des fonctions de bourgmestre, échevin, et conseiller municipal, est de six ans. Le conseil municipal se renouvelle par moitié tous les trois ans.

Le bourgmestre est chargé personnellement, en dehors de la présidence des deux conseils, de procurer l'exécution des règlements de police. Il est même exceptionnellement admis à les faire, mais seulement en cas d'urgence, à charge d'en envoyer immédiatement copie au gouverneur de la province, qui peut en suspendre l'exécution, et de les communiquer aussi, immédiatement au conseil communal, à la confirmation duquel ce règlement doit être soumis dans sa plus prochaine séance ; faute d'obtenir cette confirmation, le règlement du bourgmestre cesse d'être exécutoire. Ainsi l'on rentre promptement, même au cas d'urgence, dans l'application de la règle qui réserve au conseil communal belge le droit de faire les règlements de police.

Une autre différence entre les deux législations, française et belge, en ce qui concerne les règlements de police, consiste en ce qu'ils édictent eux-mêmes en Belgique les peines applicables aux contraventions commises à leurs dispositions, à charge de ne pas excéder les limites des peines de simple police. Il faut remarquer enfin que le bourgmestre et les échevins, contrairement à la règle de la loi française, reçoivent un traitement.

Ces règles dérivent de la loi communale du 30 mars 1836, modifiée par celles du 30 juin 1842, du 26 mai 1848, et du 7 mai 1877. L'article 75 de loi du 30 mars 1836 dit bien, comme notre article 61 § 1 de la loi du 5 avril 1884, qui semble l'avoir copié, que le conseil municipal règle tout ce qui est d'intérêt communal. Mais les articles qui le suivent immédiatement, les articles 76 et 77, énumèrent un grand nombre de cas dans lesquels les délibérations des conseils municipaux sont soumises, les unes « à l'avis de la députation permanente du conseil provincial, et « à l'approbation du roi », et les autres « à l'approbation de la « députation permanente du conseil provincial ». Ainsi, par exemple, les dons et legs ne peuvent être acceptés qu'avec l'autorisation royale lorsque la valeur de la libéralité excède 3,000 fr.; lorsqu'elle est inférieure, l'autorisation est donnée par la députation permanente du conseil provincial.

La division des dépenses communales en dépenses obligatoires et dépenses facultatives est également écrite dans la loi belge; les premières sont énumérées par l'article 131, analogue à l'article 30 de notre ancienne loi du 18 juillet 1837, contemporaine de la loi belge, et le droit d'inscription d'office est écrit dans son article 133. Mais cet article n'y ajoutait pas, comme la loi française, le droit d'imposition d'office, de sorte que l'autorité supérieure, en cas d'insuffisance des revenus communaux, était impuissante à assurer le paiement, même des dettes communales régulièrement constatées.

Une loi du 7 mai 1877 [1] a modifié cet article 133, ainsi que les articles 121 et 147 de la loi municipale belge du 30 mars 1836.

[1] *Annuaire de législation étrangère de 1877* (Société de législation comparée, pp. 497 à 501).

Cette loi du 7 mai 1877 donne à la députation permanente le droit d'établir dans ce cas, avec l'autorisation du roi, des centimes additionnels communaux, pour subvenir à l'insuffisance des ressources de la commune, et celui de décerner une contrainte sur le receveur communal en cas de refus ou de retard d'acquitter un mandat régulier.

379. En Hollande, la loi communale du 29 juin 1851, modifiée par celle du 7 juillet 1865, répartit les attributions d'une manière analogue à celle de la loi belge, entre le conseil élu, le bourgmestre nommé par le roi, et les échevins élus par le conseil communal. Le collège échevinal néerlandais a des attributions analogues à celles du collège échevinal belge.

On trouve aussi dans cette législation, d'une part, la police entre les mains du bourgmestre, avec le droit de requérir la force publique, à charge d'en aviser le commissaire royal de la province, et, d'autre part, le droit de prendre des arrêtés et règlements entre les mains du conseil communal. En cas d'urgence, le bourgmestre peut promulguer à lui seul un règlement de police, à charge, par le commissaire du roi de la province, d'en suspendre l'exécution, et, pour le conseil communal, de l'annuler à sa prochaine séance, sauf recours du bourgmestre à la commission permanente provinciale. Enfin il faut remarquer, entre les mains du commissaire du roi des droits analogues à ceux que confèrent aux préfets les articles 85 et 99 de notre loi municipale; ce commissaire royal, en cas d'inaction du collège échevinal, peut, en vertu des articles 134 à 187, prendre les mesures d'ordre nécessitées par les circonstances.

Les délibérations du conseil municipal sont soumises, dans le plus grand nombre des cas, à l'autorisation de la députation permanente, et à celle du roi dans les affaires les plus graves, telles que l'établissement de contributions nouvelles. C'est la députation permanente qui approuve le budget communal, avec le droit d'inscription d'office des dépenses obligatoires non votées par le conseil municipal.

Par suite de l'union personnelle ayant existé, de 1815 à 1890,

entre la couronne de Hollande et le grand-duché de Luxembourg, le même régime municipal a été appliqué au Luxembourg.

380. En Danemarck, l'administration communale des villes est confiée à un conseil élu et à un bourgmestre nommé par le roi, qui peut le prendre en dehors du conseil. Il est principalement le représentant du pouvoir central, et possède surtout une mission de surveillance. Ce n'est pas lui qui est chargé de l'exécution des délibérations du conseil. Celui-ci désigne lui-même ceux de ses membres à qui il juge à propos d'en confier le soin, et nomme des commissions permanentes chargées des principaux services municipaux.

Dans les campagnes danoises, une loi du 2 octobre 1855 a organisé deux communes superposées. Il y a la commune rurale et paroissiale, avec un conseil paroissial, dont le président, élu par lui, exécute les délibérations; mais le conseil garde la direction des services communaux. Une autre commune, en quelque sorte supérieure, composée de toutes les autres, et ayant pour chef-lieu un gros bourg, est représentée par les délégués de chaque commune, présidés par un représentant du pouvoir central, *sognefoged*, chargé de la police.

381. En Norvège, les villes ont un conseil municipal; et les communes rurales ont, en outre de leur conseil municipal, un conseil provincial. Dans les premières, l'action administrative est confiée à un magistrat, composé d'un nombre de membres variable dont le minimum est deux, le bourgmestre et un adjoint. Dans les autres communes, les fonctions d'action administrative sont remplies par un agent unique chargé de l'exécution des décisions de la représentation communale; et cette mission est dévolue au président du conseil. Mais les attributions de police appartiennent au *fogde* ou sous-préfet, ou à un délégué, nommé *lensmand*, qui est le représentant du pouvoir central.

382. En Autriche-Hongrie, nous avons vu n° 250 qu'il faut distinguer les États d'en deçà et d'au delà de la Leitha. Dans la

Cisleithanie, c'est-à-dire en Bohême, Dalmatie, Gallicie, Haute et Basse Autriche, Styrie, Carinthie, Moravie, Istrie, etc., les bases fondamentales de l'organisation municipale sont fixées par une loi du 5 mars 1862. Cette loi laisse aux diètes particulières de chacun des États, le soin de mettre en œuvre ces principes dans des lois spéciales, dont la diversité même échappe à une étude d'ensemble comme celle-ci. La loi du 5 mars 1862 institue, pour administrer la commune, un conseil municipal élu, et un comité exécutif ou présidence (*vorstand*), composé du bourgmestre et d'un nombre d'échevins élus par le conseil, dont le nombre varie de deux au tiers des membres du conseil municipal.

Les attributions du conseil se divisent en attributions propres, qui embrassent tous les intérêts directs de la commune et tout ce qu'elle peut faire avec ses ressources, et en attributions déléguées qui concernent les charges imposées à la commune dans un but d'intérêt général, par les lois générales votées par le Reichsrath et les lois locales émanant de la Diète du pays. Ces lois locales règlent les conditions dans lesquelles les délibérations du conseil, portant établissement d'impôts additionnels, sont soumises à l'approbation, soit du législateur, soit de la Diète, soit des conseils de district, d'arrondissement, ou de cercle. En outre et d'une manière générale, le conseil de district est armé d'un droit de décision sur tout recours relatif aux attributions propres des conseils municipaux. Les recours relatifs aux attributions déléguées sont portés devant le conseil d'État. L'administration des villes principales, réglées par un statut spécial, est subordonnée à la Diète et au gouvernement. Dans tous les cas, le gouvernement connaît des recours contre les décisions du comité (*vorstand*) prises en violation de la loi.

En Transleithanie (Hongrie, Transylvanie, Croatie, Slavonie), il faut distinguer les villes libres privilégiées, dotées, par une loi du 3 août 1870, d'une administration en rapport direct avec le pouvoir central, et les communes faisant partie des comitats, ayant à subir l'autorité des assemblées ou fonctionnaires du comitat. Cette dernière organisation, qui s'applique à la plus grande partie du territoire de la Transleithanie, a été réglée par

une loi du 4 juin 1871. On y trouve un conseil, composé pour partie de membres élus et pour partie de virilistes ou plus imposés, et un comité exécutif (*tanacs*) composé du bourgmestre et de plusieurs membres dont le nombre varie et qui sont élus tantôt par les électeurs, tantôt par le conseil. Le conseil administre les affaires communales, sous l'autorité des fonctionnaires du comitat et de son conseil, dont l'autorisation est nécessaire dans un grand nombre de cas. Il existe une loi du 8 juillet 1886 *sur les communes* (loi XXII de 1886), qu'il ne faut pas confondre avec la loi sanctionnée le même jour, signalée en traitant des institutions provinciales hongroises [n° 250], et qui est la loi XXI de 1886. Cette loi sur les communes de 1886[1] est une refonte en 167 articles, divisés en dix chapitres, de la loi communale de 1871. Elle maintient la division des communes en trois catégories : 1° les villes qui possèdent un conseil constitué; 2° les grandes communes qui, sans posséder de conseil constitué, sont en mesure de pourvoir, par leurs propres ressources, à l'accomplissement des obligations qui leur sont imposées par la loi; et 3° les petites communes, dont les ressources trop restreintes ne leur permettent pas de satisfaire à elles seules aux obligations imposées aux communes par la loi, et sont obligées de se syndiquer à cet effet avec d'autres communes.

L'action administrative, au lieu d'être concentrée comme en France dans la main d'un maire, est répartie entre les divers membres d'un corps d'administrateurs assujettis à des conditions de capacité déterminées par la loi. Il y a, comme dans les comitats, des assemblées périodiques de renouvellement, dans lesquelles sont renouvelés par voie d'élection tous ces fonctionnaires et tous les employés. La loi de 1886 restreint dans des limites beaucoup plus étroites la liberté d'élection de ces assemblées, qui, d'après la loi de 1871, était à peu près illimitée. Le président de l'assemblée doit être un fonctionnaire de l'État ou du comitat. Il est investi du droit de désigner trois candidats

[1] *Annuaire de législation étrangère de 1886* (Société de législation comparée, pp. 314 à 361). — Voir aussi la loi XXI de 1886, même tome, pp. 280 à 313.

entre lesquels l'assemblée doit choisir. Toutefois, dans les communes de la première classe, il exerce ce droit avec une commission de quatre membres du conseil, dont deux élus par le conseil, et deux nommés par lui.

383. En Grèce, les attributions des conseils municipaux sont sensiblement analogues à celles des conseils municipaux de France ; et l'action administrative appartient à un maire, assisté d'adjoints, comme en France. C'est une loi du 27 décembre 1833 qui régit les communes grecques. Une loi du 7 mars 1891 [1] a modifié une grande partie de ses dispositions, sans atteinte aux bases fondamentales du régime municipal consacré par la loi de 1833. Il y a des changements relatifs aux modifications apportées au territoire communal, réunions ou divisions de communes et déplacement du chef-lieu. Une disposition digne de remarque donne au maire le droit de nommer le commissaire de police, sur une liste de trois candidats dressée par le conseil municipal. C'est le conseil municipal qui nomme le receveur municipal au scrutin secret. Des peines sont prononcées contre les conseillers municipaux absents des séances. La loi du 7 mars 1891 édicte les règles relatives au budget de la commune et à la gestion des receveurs municipaux.

384. En Roumanie, les conseils municipaux présentent aussi beaucoup de rapports avec ceux de la France. Ils sont cependant soumis, au point de vue de l'autorisation administrative, à des conditions plus rigoureuses. Le principe de l'unité d'action y est également appliqué. La législation roumaine distingue les communes rurales et les communes urbaines. Une loi du 23 juillet-4 août 1894 sur *l'organisation des communes urbaines* [2] porte l'empreinte manifeste du système français. Toutefois c'est le conseil municipal, et non le maire, qui fait les « règlements

[1] *Annuaire de législation étrangère de 1891* (Société de législation comparée, p. 863).
[2] *Annuaire de législation étrangère de 1894* (Société de législation comparée, p. 825. Analyse par Mlle Sarmisa Bilcesco, docteur en droit de la Faculté de Paris).

d'administration intérieure ». Sont communes urbaines, tous les chefs-lieux de départements et celles que la loi déclare telles. Leur circonscription ne peut être modifiée que par une loi. L'élection des maires et adjoints doit être ratifiée par décret royal. Les conseils municipaux ont quatre sessions ordinaires et leurs séances sont publiques. L'autorisation administrative nécessaire pour certains actes de la vie civile de la commune ne peut être donnée que « par décret royal rendu sur l'avis du conseil « des ministres ». Les budgets des communes urbaines chefs-lieux de départements sont approuvés par le roi, et ceux des autres communes urbaines par la délégation départementale.

Une autre loi de la même année, 11-23 mai 1894, a modifié certaines dispositions des lois des 31 mars 1864, 28 février 1883, et 9 avril 1886, sur l'organisation et les attributions des conseils de district ou conseils généraux [1].

384 *bis*. Dans la principauté de Bulgarie, aussitôt son émancipation de la domination ottomane, il a été pourvu par des lois successives à l'organisation communale. Elles sont remplacées par une loi du 10-22 juillet 1886 sur les communes urbaines et une loi du 11-23 juillet sur les communes rurales. Sauf cette division des communes en deux classes, ces lois consacrent un régime communal analogue à celui de la France, avec un conseil municipal, un maire et des adjoints élus par le conseil et dans son sein. La loi bulgare du 10-22 juillet 1886 contient 143 articles répartis en 14 chapitres [2].

385. En Italie une même loi du 20 mars 1865 règle l'ensemble de l'administration locale, provinciale [n° 238] et communale. D'après cette loi, dans toutes les communes italiennes, bien moins nombreuses et plus grandes qu'en France, il y a un conseil municipal qui délibère et une commission ou *giunta municipale* qui est investie, sous la présidence du maire, de l'action administrative. Elle est élue par le conseil municipal, et le

[1] *Annuaire de législation étrangère de 1894* (Société de législation comparée, p. 823 ; analyse par Mlle Sarmisa Bilcesco).
[2] Id. de 1886, pp. 696 à 722.

représente dans l'intervalle des sessions. Au contraire, le maire italien où syndic (*sindaco*) est nommé par le roi. Il convoque et préside le conseil municipal et la junte, signe tous les actes intéressant la commune et la représente en justice. Il est essentiel de remarquer que les bourgs et villages ne peuvent, en Italie, être constitués en communes que s'ils justifient de ressources suffisantes et comptent une population d'au moins 4,000 habitants (art. 14 et 15).

Le nombre des assesseurs qui forment la junte avec le syndic varie de deux à dix, suivant l'importance de la population de la commune. Il y a en outre des suppléants, au nombre de quatre, ou deux. La junte se renouvelle par moitié chaque année; les membres sortants sont rééligibles.

C'est elle qui est chargée de l'exécution des décisions du conseil, qui nomme et révoque les employés communaux, le maire n'ayant qu'un droit de présentation et de suspension; c'est elle qui veille à la rédaction des contrats votés par le conseil; mais c'est le maire qui les signe; elle prépare le budget et est chargée de son exécution. Ce n'est ni le maire ni la junte qui font les règlements, c'est le conseil municipal; mais c'est la junte qui les prépare et les soumet à la délibération du conseil.

Le maire représente le gouvernement, et à ce titre il est chargé de publier les lois et ordonnances. En matière de police il se borne à surveiller et à informer l'administration supérieure de tout ce qui touche à l'ordre public.

L'article 87 de la loi du 20 mars 1865 fixe les attributions du conseil municipal.

Aux termes de cet article, c'est le conseil, et non le maire comme en France, qui nomme, suspend et révoque les employés et fonctionnaires communaux, sauf réserve de ce droit au préfet ou au roi par des lois spéciales, comme pour les gardes et agents de police. Il délibère sur tous les actes de la vie civile de la commune : acquisitions, acceptations ou refus de dons et legs, aliénations, emprunts, transactions, actions judiciaires, etc., destination des biens et établissements communaux, le budget, les taxes et impôts communaux, et généralement tous les objets

d'administration municipale qui ne sont pas réservés à la junte ou au maire.

Le droit d'inscription d'office, au budget de la commune, des dépenses obligatoires, existe au profit de la commission provinciale, après avoir entendu le conseil municipal (art. 114). Elle peut aussi inscrire d'office les ressources nécessaires pour couvrir ces dépenses. Quand la junte municipale ne donne pas suite aux délibérations approuvées, ou que la junte et le conseil n'accomplissent pas les obligations imposées par la loi, la commission provinciale est chargée d'y pourvoir (art. 141, 142). L'article 113 lui donne aussi, après avis du conseil municipal, le droit de prescrire l'aliénation des biens communaux incultes. Ce sont les délibérations entièrement subordonnées de nos conseils municipaux étendues à certains cas non admis par le droit français.

Toutes les délibérations des conseils municipaux et des juntes municipales sont transmises au préfet ou au sous-préfet. Les unes ne sont examinées qu'au point de vue des violations de la loi dont elles pourraient être entachées; le préfet peut en suspendre l'exécution ou les annuler après avis du conseil de préfecture et dans le délai de 30 jours (art. 130 à 136).

Les autres, énumérées dans les articles 137, 138, 139, 144, sont soumises à la nécessité d'une autorisation émanée de la commission provinciale. Cette approbation est spécialement exigée par l'article 144 en ce qui concerne les transactions et toute action judiciaire à intenter par la commune. C'est une différence avec le droit français, dans lequel cette dernière autorisation doit émaner du conseil de préfecture. Pour les autres actes de la commune énumérés par ces divers articles, la différence consiste en ce que le droit d'autorisation, au lieu d'appartenir au préfet, appartient à la commission élue du conseil provincial.

L'article 143 confère aux conseils municipaux et aux préfets un droit de recours au roi en conseil d'État, contre la décision de la commission provinciale. La couronne est également armée du droit de dissolution. Ajoutons une règle à laquelle rien ne correspond dans le droit français et qui confère au préfet italien

ou au sous-préfet le droit d'assister, sans voter, aux séances du conseil municipal, ou de s'y faire représenter. Le ministre de l'intérieur a aussi le droit d'assister, sans voter, aux séances des conseils provinciaux (art. 218).

386. La législation municipale de l'Espagne présente aussi de grands rapports avec celle de la France, en y apportant également de notables différences. La loi municipale est du 20 août 1870, modifiée par une loi du 16 décembre 1876. L'*ayuntamiento* est le corps municipal élu, de tout *termino municipal*, présidé par l'alcade ou maire, assisté de *tenientes*.

L'alcade est seul chargé, comme le maire en France, de l'action administrative; ses fonctions présentent les plus grands rapports avec les attributions des diverses catégories du maire français, soit comme représentant du gouvernement, soit comme chef de l'association communale. Les *tenientes* ne correspondent pas absolument à nos adjoints, en ce sens que si, comme eux, ils n'agissent que par délégation et sous l'autorité de l'alcade, il y a, entre eux, partage de la commune, en districts soumis à l'action administrative isolée de chacun d'eux. C'est dans cet ordre d'idées que l'alcade espagnol est investi du droit de nommer et de révoquer des alcades de quartier (*alcades de barrio*) parmi les électeurs résidents dans un quartier.

L'administration municipale de l'Espagne présente une particularité qui rappelle notre institution antérieure à 1882, des plus imposés appelés, en nombre égal à celui des membres des conseils municipaux, à délibérer sur les emprunts et les contributions extraordinaires, dans les communes d'un revenu inférieur à 100,000 fr. Il s'agit en Espagne de la *junta municipale*. Cette dénomination ne correspond nullement à la junte italienne qui est un comité exécutif. La junte espagnole est composée de tous les membres de l'ayuntamiento, y compris l'alcade et ses adjoints (*tenientes*), et d'un même nombre de contribuables tirés au sort dans chaque groupe d'industrie ou de profession. La junta ne statue que sur les questions financières municipales.

C'est l'ayuntamiento qui, chaque année, dresse les budgets

ordinaire et extraordinaire de la commune ou *termino municipal*. Ils sont ensuite soumis à la junte, qui est seule compétente pour les voter, ainsi que pour approuver les taxes et pour vérifier les comptes.

Toutes ces délibérations de la junte peuvent être modifiées par le gouverneur de la province en cas de violation de la loi, mais sauf recours au gouvernement en conseil d'État ; et le budget est exécutoire tel que l'a voté la junte, si le gouvernement n'a pas statué sur ce recours dans le délai de deux mois.

Ces délibérations de l'ayuntamiento relatives aux finances communales sont ainsi soumises à un régime particulier qui restreint ses attributions en cette matière à une mission d'initiative et de présentation à une assemblée municipale supérieure. Dans les autres parties de l'administration municipale, l'ayuntamiento prend des délibérations, les unes exécutoires par elles-mêmes, les autres soumises à la nécessité d'une autorisation, d'autres entièrement subordonnées. Il donne aussi des avis, et il exprime des vœux, comme nos conseils municipaux de France.

Les délibérations exécutoires par elles-mêmes concernent surtout les questions de jouissance et de simple administration. L'alcade a le droit de les suspendre pour cause d'incompétence, ou préjudice causé à l'intérêt général ; mais il doit en référer au gouverneur de la province, qui fait ses propositions au gouvernement ; celui-ci lève la suspension, ou la maintient, après avis du conseil d'État, sauf le cas d'urgence. Un recours par la voie contentieuse est ouvert contre la décision du gouvernement. Contrairement au principe de séparation des autorités administrative et judiciaire, fondamental dans le droit public français, les tribunaux judiciaires espagnols peuvent aussi, sur la demande des tiers, ordonner la suspension des délibérations qui leur paraîtraient devoir produire un dommage grave et irréparable.

Les délibérations de l'ayuntamiento, non exécutoires par elles-mêmes, sont soumises à la nécessité d'une autorisation, du gouverneur pour les unes, de la députation provinciale pour les autres (art. 84, 85, 86 de la loi provinciale et communale).

L'ayuntamiento est compétent sans autorisation, d'après ces textes, pour aliéner les terrains excédant la voie publique et les passages inutiles, pour défendre à toute action en justice, et même pour intenter l'action si le municipe a plus de 4,000 habitants. L'autorisation n'est nécessaire en matière d'actions judiciaires, et c'est celle de la députation provinciale, que pour les actions à intenter par les municipes de moins de 4,000 habitants.

Les ayuntamientos ont en outre dans leurs attributions, contrairement encore à ce qui existe en France : 1° la nomination des employés municipaux et de fonctionnaires, tels que les comptables des deniers communaux, les instituteurs et professeurs rétribués sur les fonds communaux, et 2° le droit de faire des ordonnances de police urbaine et rurale, sous la double approbation du gouverneur de la province et de la députation provinciale.

387. En Portugal, dans chaque commune il y a un conseil ou *camara* municipale, et c'est le président de la camara municipale qui est chargé de l'exécution de ses délibérations, de la rédaction des contrats, de l'exercice des actions en justice, comme exécuteur des votes du conseil. Au conseil seul, en effet, appartient l'administration active de la commune portugaise. Seul il fait les règlements de police municipale. Les attributions personnelles du président de la camara sont aussi, par ce premier motif, très effacées. Elles le sont encore par un second motif: l'existence d'un *administrador* nommé par le gouvernement, et qui est chargé de l'exécution des lois et règlements dans la commune sous les ordres du gouverneur de la province; la police municipale est tout entière dans ses attributions. En cette matière, la *camara* fait les règlements et *l'administrador* exerce d'une manière effective la police municipale. La présence de cet agent du gouvernement dans la commune, à côté du président du conseil municipal, est un des traits caractéristiques de l'organisation municipale du Portugal.

La législation municipale de ce pays est contenue, comme sa législation provinciale [n° 240], dans le *Code administratif*, divisé en 14 titres et de nombreux chapitres, sanctionné par la loi du

6 mai 1878 [1], et qui a remplacé le code administratif du 18 mars 1841, qui s'inspirait principalement de nos lois d'organisation administrative de 1831 à 1838. Ces codes administratifs portugais, de 1841 et de 1878, bien que comprenant un nombre d'articles beaucoup plus considérable, ont emprunté la forme et les divisions de notre loi du 28 pluviôse de l'an VIII.

Ils ne répondent pas à l'idée attachée à cette dénomination. Ils ne comprennent qu'une partie limitée de la législation administrative de ce pays même au moment de leur publication. Un code administratif pour justifier son nom doit s'étendre à l'ensemble ou tout au moins à la plus grande partie de la législation administrative [2].

388. Si nous rapprochons maintenant l'organisation municipale de la France des institutions communales étrangères, six constatations principales en résultent.

En premier lieu, malgré des traits communs, la plupart de ces institutions, même parmi celles qui s'éloignent le moins du régime français, présentent avec lui des différences notables.

En second lieu, le régime français est d'une simplicité remarquable, qui tranche avec la complication de quelques autres.

En troisième lieu, il existe très peu de législations étrangères qui admettent la concentration, dans la seule main du maire, de toute l'autorité municipale active, tant comme chef de l'association communale, que comme représentant du gouvernement dans la commune. Il en résulte que l'exclusion du pouvoir exécutif de toute participation à la nomination d'un tel maire, et le triomphe exclusif sur ce point du principe électif dans toutes les communes de France, est non seulement un fait nouveau dans la commune moderne, mais un fait presque unique en Europe, en y joignant la grande république américaine. Dans la plupart de ces États, l'action municipale est divisée, parfois à l'infini comme aux États-Unis, ou collective, comme dans le col-

[1] *Annuaire de législation étrangère de 1878* (Société de législation comparée; analyse, pp. 391 à 399).

[2] Voir, en tête du présent volume, la PRÉFACE de l'ouvrage, consacrée à l'ABSENCE DE CODIFICATION DES LOIS ADMINISTRATIVES, SES CAUSES HISTORIQUES DISPARUES, ET SES CONSÉQUENCES.

lège échevinal de Belgique et de Hollande, le magistrat Allemand, le comité exécutif Austro-Hongrois, l'ouprava de Russie, la junte municipale d'Italie, etc. Dans ces conditions, l'application du principe électif est beaucoup moins grave, au point de vue des intérêts généraux et des intérêts privés, que lorsqu'il investit un seul homme dans la commune (surtout lorsqu'il existe 36,170 communes), de la plénitude de l'autorité municipale, c'est-à-dire d'un pouvoir si considérable qu'il pourrait devenir, soit un obstacle pour l'intérêt général, soit une tyrannie pour l'intérêt privé. Encore avons-nous vu souvent, même au sein des administrations communales collectives de l'étranger, les maires, bourgmestres, syndics, nommés par le pouvoir exécutif, à moins qu'il n'y ait à la fois dans la commune, comme en Portugal et dans les États scandinaves, séparation des fonctions municipales entre deux agents, l'un électif, l'autre nommé par le gouvernement.

Cette étude de législation comparée justifie donc ce que nous avons dit, en constatant que les lois de 1882 et de 1884, en rendant le maire électif dans toutes les communes de France, avaient poussé la décentralisation administrative à la plus extrême limite.

Une quatrième observation résulte aussi de cet exposé de législation étrangère. Une autre partie du régime municipal de la France, consistant à appliquer les mêmes règles d'organisation et d'attributions à toutes les communes, n'a pas été non plus admise dans la plupart des États. Nous y avons vu très fréquemment, au contraire, soit la division la plus générale des communes urbaines et des communes rurales, soit d'autres divisions également fondées sur l'importance respective des communes.

Une cinquième observation consiste à constater que nous n'avons pas vu de pays où la commune fût indépendante de l'État.

Dans tous cependant on a fait des lois nouvelles d'intérêt local, et si rapide que nous ayons dû la présenter, cette étude de législation comparée a montré l'effort accompli au XIX[e] siècle par tous les États Européens pour transformer ou améliorer, comme l'a fait la France, leur organisation administrative, provinciale et communale.

SECTION IV. — Régime légal du département de la Seine et de la ville de Paris.

389. Lois qui régissent le département de la Seine et la ville de Paris.
390. Le régime qu'elles consacrent constitue non une dérogation au droit commun, mais le droit commun propre au département de la Seine et à la ville de Paris.
391. Fait général dans les grandes capitales et dans l'histoire même de la ville de Paris.
392. Trois caractères essentiels du régime légal du département de la Seine et de la ville de Paris.
393. Son motif politique envisagé sous ses divers aspects et par rapport aux prétentions émises à l'autonomie de la ville de Paris.
394. Ce motif envisagé au point de vue des lois constitutionnelles.
395. — — — — — de l'ordre économique et financier en ce qui concerne la ville de Paris.
396. — — — — — de l'ordre économique et financier en ce qui concerne le département de la Seine.
397. — — — — — de l'ordre géographique et de la statistique, relativement aux rapports naturels respectifs de la ville de Paris et du département de la Seine.
398. — — — — — de l'ordre administratif relativement aux rapports respectifs des intérêts généraux et des intérêts locaux dans la ville de Paris.
399. Ces considérations commandent un régime propre, tant au point de vue des attributions que de l'organisation.
400. Principales règles constitutives de ce régime.
401. 1er groupe: règles relatives à la coexistence de deux préfets et à leurs auxiliaires.
402. Attributions du préfet de la Seine et leurs conséquences.
403. Attributions du préfet de police.
404. 2me Groupe; règles relatives aux conseils départementaux.
405. 3me groupe; règles relatives aux vingt arrondissements municipaux de la ville de Paris, à leurs maires et adjoints.
406. 4me groupe: règles relatives à l'organisation et aux attributions du conseil municipal de la ville de Paris.
407. 5me groupe; règles relatives à l'assistance publique et au mont-de-piété de la ville de Paris.
408. 6me groupe; règles relatives à l'enseignement dans l'Académie et dans la ville de Paris.
409. 7me groupe; règles relatives à l'organisation et à la compétence du conseil de préfecture du département de la Seine.
410. 8me groupe; règles relatives à l'organisation des tribunaux de

l'ordre judiciaire du département de la Seine, y compris le jury d'expropriation pour cause d'utilité publique.
411. 9e et 10e groupes relatifs aux législations financière et militaire; autres règles, et rappel des conclusions.

389. La loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, dans son article 94 et dernier, dispose que « la présente loi n'est pas ap- « plicable au département de la Seine ». Il en est de même de la loi municipale du 5 avril 1884 ; son article 168, après une longue énumération des dispositions qu'il abroge en les désignant, ajoute, dans son n°28 et dernier, « et en outre toutes dispositions « contraires à la présente loi, *sauf celles qui concernent la ville « de Paris* ».

Les dispositions qui régissent le département de la Seine et la ville de Paris sont éparses dans un grand nombre de lois. Les unes sont des lois d'organisation, et les autres, des lois d'attributions. Les lois d'organisation sont celles du 28 pluviôse an VIII (art. 16 et 17), loi du 12 juin 1833, loi du 20 avril 1834 sur l'organisation du conseil général et des conseils d'arrondissement de la Seine et l'organisation municipale de la ville de Paris, loi du 7 juin 1859 sur l'extension des limites de Paris, loi municipale du 14 avril 1871, lois du 16 septembre 1871 et du 17 mars 1875 sur la composition du conseil général de la Seine, et loi du 12 avril 1893 qui porte de 8 à 21 le nombre des cantons des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis.

Les lois d'attributions sont celles des 10 mai 1838, 18 juillet 1866, 18 juillet 1837, du 24 juillet 1867, et les décrets de décentralisation du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861.

Il n'est pas douteux que la codification en une seule loi, plusieurs fois annoncée, de tous ces textes épars, et bien d'autres textes spéciaux non compris dans cette énumération, rendrait un signalé service. Mais comme un projet de loi de cette nature serait l'occasion de reproduire les théories d'autonomie communale pour de la ville de Paris (n° 393), il est à craindre que cette réunion ne se fasse encore longtemps attendre.

390. Il est d'usage de présenter, comme des dérogations au

droit commun, l'ensemble des règles relatives à l'administration du département de la Seine et de la ville de Paris, qui résulte des textes épars dans tant de lois diverses. Nous croyons plus exact de dire qu'elles consacrent un droit commun propre à ce département et à cette ville. Ils doivent avoir et ils ont un droit commun distinct, parce qu'ils ne ressemblent à aucun autre. La situation politique, économique, financière du département de la Seine et de la ville de Paris, est de tous points dissemblable de celles des autres départements et communes de France. Il ne s'agit pas de différences de degrés, mais de différences de nature. Il est logique et nécessaire qu'un régime légal approprié leur soit appliqué. La vérité est qu'il existe deux sortes de régime départemental et communal en France, celui propre au département de la Seine et à la ville de Paris, et celui applicable aux autres départements et communes de France. Nous avons vu qu'à l'étranger il en existe bien davantage.

391. Il en est ainsi dans toutes les grandes capitales, à commencer par la cité de Londres, dont le Lord-Maire a surtout un rôle honorifique et possède moins d'attributions effectives que le maire de la plus modeste commune de France. En outre, au point de vue historique, la ville de Paris a toujours été soumise à un régime particulier. Nous ne pouvons ici retracer sa longue histoire administrative; mais nous devons constater qu'à aucune époque la ville de Paris n'a été uniquement administrée par un conseil d'habitants. Une autorité émanant directement du souverain y a toujours siégé à côté des représentants de la communauté. Sans remonter au préfet de la ville sous la domination romaine, et au comte ou vicomte sous les rois francs, on voit à Paris, dès le XIIe siècle, deux prévôts, le prévôt de Paris, délégué du roi (tel fut, sous Saint Louis, Étienne Boileau), et le prévôt des marchands, représentant de la ville, au nombre desquels fut, au siècle suivant, Étienne Marcel (achat, en 1357, de la « maison aux Piliers » sur l'emplacement de laquelle s'est élevé l'Hôtel de Ville). Louis XIV, par l'édit de 1667, a créé l'institution du lieutenant général de police. Elle a existé jusqu'au 13 juillet 1789, ainsi que

l'édit de décembre 1672 sur la nouvelle rédaction des ordonnances et coutumes de la prévôté des marchands. Le Bureau de ville, formé du prévôt des marchands, de quatre échevins, d'un procureur du roi, d'un greffier et d'un receveur, avait des attributions fort réduites, limitées à la gestion des revenus communaux et à la voirie sur quelques points. Le lieutenant général de police avait la police des personnes, le nettoiement, l'éclairage, l'approvisionnement, les poids et mesures, la voirie de Monfaucon, le corps des pompiers. Vingt-six conseillers prenaient part aux assemblées délibérantes.

Tout en nourrissant l'illusion qu'il fût possible de lui appliquer « les mêmes bases et les mêmes principes que le règlement « général de toutes les municipalités du royaume », l'Assemblée constituante, dans l'article 25 *in fine* de sa loi du 14 décembre 1789 sur la constitution des municipalités, dispose : « quant à la ville « de Paris, attendu son immense population [1], elle sera gouver- « née par un règlement particulier ». On sait comment, à partir de la nuit du 10 août 1792, la commune de Paris vint s'imposer par la violence. Longtemps elle put dicter à la Convention ses actes les plus rigoureux, faisant peser son omnipotence, non seulement sur Paris, mais sur la France entière. Elle fut mise hors la loi et dissoute après la journée du 9 thermidor an II.

Un décret de la Convention du 14 fructidor an II (31 août 1794) mit alors l'administration de Paris entre les mains de ses propres comités, et de deux commissions spéciales nommées par elle, l'une pour la police municipale, l'autre pour les contributions. Depuis cette époque, après cette tragique expérience de la commune de 1793, tous les législateurs, ceux de l'an III et de 1848, comme ceux de l'an VIII et de 1834, ont suivi la tradition, ayant pour objet essentiel la sauvegarde des intérêts généraux et de la souveraineté de la France tout entière, menacés de nouveau par l'insurrection communaliste du 18 mars 1871.

392. Le régime administratif spécial du département de la

[1] D'après le recensement de 1801, elle était de 631,581 habitants.

Seine et de la ville de Paris, tel qu'il résulte des lois du XIXe siècle plus haut citées (n° 389), présente trois caractères principaux. Le premier est l'union absolue de l'administration départementale et de l'administration communale, dans l'action et dans la délibération, c'est-à-dire au point de vue des agents et des conseils administratifs. Il en résulte qu'en principe l'administration du département de la Seine et l'administration de la ville Paris, sans se confondre, sont étroitement rapprochées dans les mêmes mains. Le second de ces caractères est l'application des droits de l'État, plus grande que dans aucun autre département et dans aucune autre commune de France; nous allons voir qu'il en est ainsi parce que les intérêts généraux y sont plus grands et plus mêlés aux intérêts locaux, et les dominent plus que partout ailleurs. Enfin, le troisième de ces caractères, déjà mis en lumière (nos 389 et 390), et qui est une conséquence des précédents, est l'existence d'une législation spéciale et distincte, nécessaire à la fois pour pourvoir à une situation unique et pour édicter les règles qu'elle comporte.

393. C'est un motif politique de premier ordre, qui rend nécessaire le régime administratif spécial au département de la Seine et à la ville de Paris. Paris est la capitale de la République française. C'est pour Paris un avantage, un honneur, et une charge. Les premiers se voient suffisamment, et la ville de Paris a le droit de se montrer jalouse de ces avantages et de ces honneurs qui ne lui sont pas contestés. La charge devrait être aussi bien comprise. Elle consiste en ce que l'État, même et surtout l'État républicain, doit être maître de sa capitale. Cette vérité, d'évidence générale, s'impose surtout dans un État centralisé, dont on a pu dire « qui tient Paris, tient la France ». C'est la France elle-même et la France tout entière qui doit assurer l'ordre dans Paris. Voilà, d'un seul mot, cette raison d'être politique du régime administratif propre au département de la Seine et à la ville de Paris.

Rien ne nous paraît de nature à faire mieux comprendre cette vérité que l'exposé même des prétentions contraires. Nous ne

parlons pas des modifications de détail possibles. Nous parlons du drapeau arboré de l'autonomie de la ville de Paris. Comme en exposant une théorie, par lui considérée comme néfaste, un écrivain peut craindre de manquer involontairement d'exactitude, il convient d'en emprunter le tableau à ses partisans eux-mêmes.

A la date du 5 avril 1871, une association importante publiait le manifeste suivant : « Les citoyens soussignés, réunis sous la « dénomination d'*Union républicaine pour les droits de Paris*, « ont adopté le programme suivant qui leur paraît exprimer les « vœux de la population parisienne : Reconnaissance du droit de « Paris à se gouverner, à régler, par un conseil librement élu et « souverain dans la limite de ses attributions, sa police, ses « finances, son assistance publique, son enseignement et l'exer- « cice de la liberté de conscience ; la garde de Paris exclusi- « vement confiée à la garde nationale, composée de tous les « électeurs valides ». Neuf ans plus tard, un rapport déposé au nom d'une commission du conseil municipal de Paris (séance du 12 juillet 1880), dans les circonstances dont nous allons parler, et en attribuant trop facilement les sentiments de la commission à l'ensemble de la population parisienne, parlait ainsi de ce manifeste : « ce programme n'a pas cessé de résumer les aspira- « tions du peuple de Paris ; il est la préface naturelle de notre « projet [1]. »

Nous reproduisons les parties les plus importantes de ce *projet d'organisation municipale de la ville de Paris*, adopté par son conseil municipal le 6 novembre 1880 [2]. C'était au moment où

[1] Rapport de M. Sigismond Lacroix ; volume cité ci-dessous, pages 18 et 19.

[2] « Article premier. *Le Conseil est d'avis qu'il y a lieu d'appuyer, pour servir de base à la loi d'organisation municipale en ce qui concerne la Ville de Paris, les principes ci-après formulés* :... Art. 6. Les dispositions légales qui interdisent la rétribution des fonctions municipales sont abrogées : le conseil municipal fixe l'indemnité à allouer aux membres du conseil, au maire et aux adjoints. — Art. 7. Le conseil de mairie est composé du maire, président, et de huit adjoints. — Art. 8. Le maire de Paris est élu par le conseil municipal parmi les membres du conseil, à la majorité absolue aux deux premiers tours, et à la majorité relative au troisième tour de

le gouvernement et le Parlement se préoccupaient de faire aboutir enfin les projets d'organisation municipale qui sont devenus la loi du 5 avril 1884. Le conseil municipal de Paris, dans sa séance du 17 juin 1880, avait nommé une commission pour étudier un projet d'organisation municipale applicable à Paris. Le rapport présenté au nom de cette commission, le 12 juillet 1880, avait été longuement et vivement discuté dans les séances du conseil municipal du 9 octobre au 6 novembre 1880.

scrutin. Il est élu pour la durée de son mandat de conseiller municipal. Il est toujours révocable à la majorité absolue. — Art. 9. Les adjoints sont élus par le conseil municipal, dans son sein, au scrutin de liste, à la majorité relative au troisième tour de scrutin. Chacun d'eux est élu pour la durée de son mandat de conseiller municipal. Ils sont toujours révocables à la majorité. — Art. 14. Le conseil municipal décide par ses délibérations toutes les affaires d'intérêt communal. Ses délibérations sont immédiatement exécutoires; elles ne sont pas susceptibles ni d'approbation ni d'opposition. Toutefois, dans le cas où le conseil municipal aurait, par une délibération, outrepassé sa compétence en matière d'intérêts communaux, tels qu'ils seront déterminés par la loi, cette délibération pourra être déférée aux juridictions compétentes qui devront statuer dans le délai d'un mois; dans l'intervalle, l'exécution de la délibération est suspendue. Les personnes lésées par une délibération pourront se pourvoir devant les tribunaux compétents. Le conseil de mairie exécute les décisions du conseil municipal. Le conseil municipal peut formuler des avis sur les affaires d'intérêt général. — Art. 15. Le conseil municipal ne peut être suspendu. La dissolution du conseil municipal ne peut être prononcée que par le Président de la République, et pour des causes spéciales à ce conseil. Le décret de dissolution est motivé. Il convoque en même temps les électeurs de la ville de Paris pour le quatrième dimanche qui suivra sa date. Le nouveau conseil se réunit de plein droit le deuxième lundi après l'élection. Pendant l'intervalle entre le décret de dissolution et la réunion du nouveau conseil municipal, le conseil de mairie conserve l'expédition des affaires courantes. — Art. 16. L'établissement, l'assiette et le mode de perception des impôts communaux sont fixés par le conseil municipal. Toutefois, le conseil municipal ne peut établir ni contributions indirectes, ni taxes de péage sur les objets en transit... — Art. 17. Le vote du budget annuel par le conseil municipal est définitif, sans qu'il soit besoin d'approbation. Les emprunts ne pourront être contractés qu'après ratification du conseil municipal par les électeurs de la commune. — Art. 18. L'administration municipale dirige ses établissements d'instruction primaire, comme l'État dirige ceux qui sont fondés par lui. La ville de Paris peut fonder des établissements municipaux d'instruction secondaire et supérieure. Les programmes d'enseignement, dans les établissements municipaux, sont arrêtés par le conseil municipal. — Art. 19. La Ville de Paris n'est tenue à aucune dépense pour les cultes. Le service des inhumations et des pompes funèbres, abstraction faite du cérémonial religieux, constitue un service municipal. — Art. 20. L'administration municipale organise et dirige les

Le rapport déjà cité contenait cette observation : « Quand « Paris demande l'autonomie communale, il la demande aussi « bien pour les autres communes que pour lui-même. Cepen- « dant, et nous signalons ce point à votre attention, le projet « que nous avons rédigé ne vise que l'administration municipale « de Paris [1]. » A ce point de vue, n'est-il pas manifeste que, malgré toutes les protestations de ne pas porter atteinte à l'unité nationale, un tel régime appliqué aux communes de France en ferait autant d'États dans l'État. Le rapport présenté à la Chambre des députés, sur le projet devenu la loi municipale du 5 avril 1884, et déjà souvent cité par nous [nos 273, 299, 304, 333, 341], tantôt avec approbation, tantôt avec critique, a fait, de ce projet « d'autonomie communale », l'appréciation suivante: « Dans la pensée des auteurs du projet le mot autonomie com- « munale signifie complète indépendance à l'égard de l'État; on « entend substituer à la France actuelle, une sorte d'État fédé- « ratif dont il est difficile d'apercevoir le lien, dont on ne peut « concevoir la force, mais dont on peut pressentir la fin ».

Sauf l'armée communale revendiquée par le manifeste de la ligue *des droits de Paris* du 5 avril 1871, ce projet du conseil municipal de Paris du 6 novembre 1880 nous montre la commune maîtresse de l'exercice des cultes sur son territoire, de ses finances, de son assistance publique, de son enseiguement primaire, secondaire et supérieur, et de sa police. Dans son application à la ville de Paris, n'est-il pas évident qu'un tel régime aurait pour conséquence de faire le maire de Paris, élu et révocable *ad nutum* par le conseil municipal, ainsi que ses adjoints,

services et le personnel de la police municipale. La ville de Paris n'est tenue à aucune dépense pour la garde républicaine ou pour toute autre force armée dépendant du gouvernement. — Art. 21. L'administration municipale organise et dirige les services et le personnel de l'Assistance publique. Les biens qui ont été ou seront donnés ou légués avec affectation spéciale aux besoins de l'Assistance publique resteront distincts du domaine municipal. — Art. 2. *Une délégation sera nommée à l'effet de soutenir le projet ci-dessus transcrit auprès des pouvoirs publics* (Conseil municipal de Paris, 1880; Recueil de documents relatifs au projet d'organisation municipale de la ville de Paris et discours prononcés dans la discussion de ce projet; 1 vol. in-4, 261 pages).

[1] Rapport de M. Sigismond-Lacroix, volume cité ci-dessus, pp. 18 et 19.

instrument docile de ce conseil, et ce conseil lui-même, les maîtres de Paris. Dans la capitale de la France, la France serait dominée par la commune. Sa liberté, sa souveraineté seraient anéanties. Son gouvernement, son parlement y seraient à la merci d'un coup de main populaire et du bon plaisir de l'administration municipale. Le dilemme est inévitable, ou la commune maîtresse de l'État, ou la guerre civile organisée.

Cette délibération du conseil municipal de Paris du 6 novembre 1880 était du reste entachée d'excès de pouvoir. Elle était prise par le conseil en violation des lois de son institution et spécialement de l'article 14 de la loi du 14 avril 1871. Un décret du 13 novembre 1880 en a prononcé l'annulation [1]. Nous l'avons citée, comme le manifeste du 5 avril 1871, auquel répondait cette loi du 14 du même mois, pour montrer que, dans cette grave question du régime municipal de la ville de Paris, il s'agit véritablement de savoir si l'intérêt général sera dominé par

[1] « Le Président de la République française; Sur la proposition du ministre de l'intérieur et des cultes; Vu la délibération, en date du 6 novembre 1880, par laquelle le conseil municipal de Paris a voté une série de propositions destinées à servir de base à la loi d'organisation municipale en ce qui concerne la Ville de Paris; Vu l'article 14 de la loi du 14 avril 1871, ainsi conçu : « Le conseil municipal de Paris ne pourra s'occuper, à peine de nullité de ses délibérations, que des questions d'administration communale telles qu'elles sont déterminées par les lois en vigueur sur les attributions municipales. En cas d'infraction, l'annulation sera prononcée par décret du chef du pouvoir exécutif. » Considérant que les propositions sur lesquelles le conseil municipal a délibéré, par la pensée qui les a inspirées et les développements dont elles ont été l'objet, forment un véritable projet de constitution municipale; Considérant qu'un projet de cette nature se lie intimement à l'organisation des pouvoirs publics et ne peut être proposé et discuté que dans les Assemblées politiques; Qu'il ne peut être permis d'engager, sous le prétexte de vœu à émettre ou de « principes à appuyer » des discussions sur des objets placés par la loi hors des attributions des conseils municipaux; Qu'il ne suffit pas davantage, pour donner à un tel projet les apparences d'une question d'intérêt local, de déclarer en restreindre l'application à la seule ville de Paris; Qu'en conséquence, en prenant la délibération ci-dessus visée, le conseil municipal est sorti de ses attributions, et sa délibération tombe sous le coup de l'article 14 de la loi du 14 avril 1871 : — Décrète : — Art. 1er. Est déclarée illégale et nulle la délibération ci-dessus visée, prise par le conseil municipal de Paris, dans sa séance du 6 novembre 1880. — Art. 2. Le Ministre de l'intérieur et des cultes est chargé de l'exécution du présent décret. — Fait à Paris, le 13 novembre 1880. *Signé* : Jules Grévy. Par le Président de la République : le ministre de l'intérieur et des cultes. *Signé* : Constans. »

l'intérêt local, si les représentants de l'État seront indépendants et libres dans la capitale, si les pouvoirs publics de France pourront y accomplir leur mission sans obstacle, ou s'ils seront à la merci de l'administration communale.

Cette raison politique du régime légal existant dans le département de la Seine et la ville de Paris présente des aspects divers. Sans briser l'unité du motif, ces différents aspects en font mieux saisir la haute portée politique, administrative et morale. Il convient donc de l'analyser. Dans ce but, nous allons nous placer successivement au point de vue constitutionnel, au point de vue économique et financier, au point de vue de la géographie et de la statistique, et enfin au point de vue de l'ordre plus spécialement administratif.

394. Les lois constitutionnelles, en instituant les pouvoirs publics, législatif et exécutif, imposent par là même l'obligation de garantir leur entière indépendance. Cette indépendance n'est autre que celle de la nation, de son unité, de sa souveraineté. Les pouvoirs, qui en sont l'émanation et la représentation, ne doivent pas être entravés dans leur libre fonctionnement, et encore moins dominés par des autorités locales, telles qu'une assemblée communale omnipotente et un maire central électif de la ville de Paris.

La loi du 22 juillet 1879, relative au siège du pouvoir exécutif et des Chambres à Paris [n° 54], ne peut être en harmonie avec les lois constitutionnelles, qu'autant que l'organisation administrative de Paris n'expose, ni le pouvoir exécutif, ni le pouvoir législatif, à des violences, à des surprises, et même à des influences inconstitutionnelles.

Paris n'est pas seulement le siège du gouvernement. Il est celui de tous les organes administratifs, judiciaires, financiers de l'État. C'est à l'État seul qu'incombe le devoir d'assurer la sécurité et la liberté de toutes ces institutions.

L'article 3 § 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics, dispose que « les « envoyés et les embassadeurs des puissances étrangères sont

« accrédités auprès du président de la République ». Paris étant le siège du pouvoir exécutif [n° 54], c'est donc à Paris que doivent résider ces représentants des puissances étrangères. N'est-ce pas l'État, et non la commune, qui doit avoir la garde, assurer la sécurité et la liberté de ces hauts personnages, comme celle des grands pouvoirs publics, et des institutions nationales? N'est-ce pas une conséquence directe et forcée des lois constitutionnelles?

Proudhon lui-même, le célèbre écrivain socialiste, a reconnu ces vérités dans son ouvrage intitulé : *Capacité politique des classes ouvrières*. « Paris, dit-il, est le siège du Gouvernement, « des Ministres, du Sénat, du Corps législatif, du Conseil d'État, « de la Cour de cassation... C'est là que se rendent les Ambas- « sadeurs de toutes les puissances étrangères et qu'affluent les « voyageurs, spéculateurs, savants et artistes du monde entier. « C'est le cœur et la tête de l'État... C'est dans la capitale que se « trouvent les Académies, les hautes écoles, les grands théâtres, « là que les grandes compagnies financières et industrielles ont « leur siège, là que le commerce d'exportation a ses principaux « établissements. C'est à la Banque et à la Bourse de Paris que se « constituent, se discutent, se liquident toutes les grandes entre- « prises, opérations, emprunts... Tout cela, il faut en convenir, « n'a rien de municipal. Non, Paris, tant qu'il restera, ce que « l'ont fait la politique et l'histoire, le foyer de notre agglomé- « ration nationale, tant que, capitale de l'empire, de la monarchie « ou de la république, le nom ne fait rien à la chose, il aspirera « au titre supérieur encore de métropole de la civilisation, Paris « ne peut s'appartenir ».

395. L'extrême importance, par leur population et par leur richesse, du département de la Seine et de la ville de Paris constitue des motifs d'ordre économique et financier de leur régime légal. Les chiffres ci-dessous, empruntés à la *Situation financière des communes en 1891*, montrent que la dette de la ville de Paris est notablement supérieure à la dette communale de toutes les autres communes de France réunies, et que ses

recettes et ses dépenses ordinaires représentent plus du tiers des recettes et dépenses communales dans toute la France.

	FRANCE ENTIÈRE	PARIS	AUTRES COMMUNES
	fr.	fr.	fr.
Emprunts et dettes	3,296,916,125	1,873,203,891	1,423,712,234
Recettes ordinaires.........	719,090,046	286,943,050	432,146,996
Dépenses ordinaires........	681,850,724	286,943,050	394,907,674

Tandis que la ville de Paris, avec 2,447,957 habitants, d'après le recensement de 1891 [1], a près de 287 millions de recettes ordinaires, la ville de Marseille, qui, après Paris, a les revenus les plus élevés, n'a que 15,342,742 francs de recettes ordinaires, avec une population de 403,749 habitants (en 1891 [2]); et la ville de Lyon 13,203,027 fr. seulement de recettes ordinaires, avec 438,077 habitants (en 1891 [3]). Tandis que la valeur du centime est de 63,704 fr. 23 c. à Marseille et de 66,462 fr. 96 c. à Lyon, elle est à Paris de 616,206 fr. 88 c. Ainsi, au point de vue économique et financier, entre Paris et les autres communes de France, même les plus grandes et les plus riches, il n'existe pas une simple différence de degré dans le développement de la richesse; la situation diffère par sa nature même.

396. Il en est de même en ce qui concerne l'ensemble du département de la Seine, bien qu'il soit le moins étendu, comparé aux autres départements de France. Pour citer le moins de chiffres possible, nous ne parlerons que de la valeur du centime départemental.

Les départements se divisent à ce point de vue en départements riches, c'est-à-dire dont le centime additionnel, portant sur les quatre contributions directes et sur les bois de l'État, produit plus de 20,000 fr., et en départements pauvres, dans lesquels le même centime départemental produit moins de 20,000 fr.

[1.2.3] Nous avons vu [n° 280], comme pour les autres communes de France [n°s 257 et 316], que, d'après les tableaux de recensement arrêtés par le décret du 31 décembre 1896, la population de Paris est de 2,536,834, celle de Lyon de 466,028, et celle de Marseille de 442,239 habitants.

Parmi ces derniers, les plus pauvres, d'après la *Situation financière des départements en 1893*[1], sont la Corse, le plus pauvre de tous, avec un centime départemental dont le valeur, en 1893, est seulement de 6.074 fr. 78 c., les Hautes-Alpes 7,821 fr. 44 c., la Lozère 8,503 fr. 88 c., les Basses-Alpes 9,492 fr. 01 c., l'Ariège 11,213 fr. 47 c., les Hautes-Pyrénées 12,335 fr. 95 c., etc.

Parmi les départements riches figurent, en tête, les départements des Bouches-du-Rhône, avec un centime départemental dont la valeur, en 1893, est de 88,401 fr. 50 c., du Rhône 96,355 fr. 30 c., la Gironde 100,803 fr. 20 c., la Seine-Inférieure 127,006 fr. 59 c., le Nord 162,297 fr. 91 c. Voilà les départements les plus riches de France. Si élevée que soit cependant la valeur de leur centime départemental, que sont ces chiffres à côté de celui de 692,223 fr. 43 c., qui représente la valeur du centime, pendant la même année 1893, dans le département de la Seine? Et cela, bien que sa superficie soit beaucoup plus restreinte que celle de tous les autres (47,875 hectares seulement, contre 570,323 hectares dans le département du Nord)?

397. Cette dernière observation conduit à une considération d'un autre ordre, tirée de la place énorme que la ville de Paris occupe, moins par sa superficie, que par sa population et son rôle, dans le département de la Seine. Il est vrai que la superficie de Paris est de 7,802 hectares, et celle du département de 47,875 hectares; mais la population de Paris est de 2,536,834 habitants sur 3,340,514 formant la population totale du département de la Seine[2]. Cette circonstance constitue une différence de fait énorme, au point de vue de la place qu'occupent les plus grandes villes dans les autres départements. En outre, Paris est le centre des occupations et des affaires, pour la plupart des 803,680 habitants des deux autres arrondissements (Sceaux et Saint-Denis). La loi du 16 juin 1859 sur l'extension des limites de

[1] D'après aussi l'*Annuaire statistique de la France*, tome XVI, année 1895-1896, tableau n° 585, pp. 498 et 499.

[2] D'après les tableaux de recensement arrêtés par le décret du 31 décembre 1896.

Paris, a porté ces limites jusqu'au pied du glacis de l'enceinte fortifiée, en amenant à la ville de Paris la plus grande partie du territoire de onze communes supprimées, et des portions importantes du territoire de treize autres communes. Les 74 communes qui complètent, avec la ville de Paris, le département de la Seine ne sont que « la banlieue » de Paris. Les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, bien que la loi du 12 avril 1893 ait eu raison de porter le nombre de leurs cantons de 8 à 21, ne sont en réalité qu'une annexe de la ville de Paris. Telle est la véritable définition du département de la Seine, et l'une des causes qui nécessitent l'intime union de l'administration du département de la Seine avec celle de la ville de Paris.

Cette vérité avait été parfaitement reconnue par l'Assemblée constituante. La loi des 26 février-4 mars 1790, relative à la division de la France en départements, appelait ce département le *département de Paris* [1]. Il ne fut nommé le *département de la Seine*, que par la Constitution du 5 fructidor de l'an III, article 3 [2]. La loi du 28 pluviôse de l'an VIII (*Tableau des départements de la France*) a consacré ce changement de nom. La réalité n'en subsista pas moins, se manifestant à chaque dénombrement quinquennal, et chaque jour avec plus d'énergie. Le département de la Seine c'est encore Paris.

398. La raison politique d'un régime spécial au département de la Seine et à la ville de Paris se présente sous un aspect plus spécialement administratif, et de la plus haute gravité, lorsque l'on envisage les points de contact, qui, dans la ville de Paris et le département de la Seine, existent entre les intérêts généraux et les intérêts locaux. Nous avons vu que partout ils sont

[1] « Paris. — L'assemblée de ce département se tiendra dans la ville de Paris. Il est divisé en trois districts, dont les chefs-lieux sont Paris, Saint-Denis, Bourg-la-Reine. Les districts de Saint-Denis, Bourg-la-Reine, seront seulement administratifs (L. 26 février-4 mars 1790, titre II, § 60) ».

[2] « La République est divisée en départements; *leurs noms sont ceux qui leur ont été donnés précédemment, à l'exception de celui de Paris, qui s'appellera « département de la Seine »* (Rapport du 19 messidor an III. — *Moniteur universel de l'an III*, page 1177) ».

fréquents. Mais dans la capitale d'un grand État, dans une ville comme Paris et sa banlieue, ces points de contact sont infiniment plus nombreux et plus étroits. Les liens entre ces deux sortes d'intérêts y sont tels, que souvent ils se confondent, avec la prédominance de l'intérêt général s'imposant toujours à l'intérêt local. Spécialement, la police municipale y est inséparable de la police générale, parce que la sécurité, la sûreté, la tranquillité publiques dans Paris sont une condition de la sécurité, de la sûreté, de la tranquillité publiques, pour les pouvoirs publics [nº 394],et dans tout le territoire de la République. Si nous prenons un autre exemple dans la législation financière appliquée à la ville de Paris, comment ne pas reconnaître qu'un ébranlement de sa prospérité financière et de son crédit porterait atteinte au crédit et à la fortune de la France?

Loin de nous donc, toutes ces vieilles et fausses dénominations, toutes ces vieilles et fausses idées, dangereuses, compromettantes, que nous avons toujours répudiées, bien qu'on ait le tort de les rééditer sans cesse, de communes prétendues *mineures*, et de prétendue *tutelle administrative*! Ainsi que nous l'avons dit et démontré [nºˢ 353 à 355], nulle commune n'est mineure, ni traitée comme telle par la loi française, et la ville de Paris pas plus qu'aucune autre. Il n'y a ni tuteur, ni tutelle, puisqu'il n'y a ni minorité, ni incapacité naturelle, comme celle que suppose la minorité du droit civil. Mais il y a des intérêts généraux dont la garde n'appartient qu'à l'État, et devant lesquels doivent s'incliner les intérêts locaux, toutes les fois qu'ils sont en contact avec eux. Il est inévitable que cela doit leur arriver plus souvent, et leur arrive plus souvent, dans la capitale de la République que dans aucune autre de ses parties. Si c'est ce qu'a voulu dire le rapporteur de la loi municipale de 1884, à la Chambre des députés [1], dans le passage suivant, nous ne pouvons qu'y applaudir : « La ville de Paris ne ressemble à aucune autre, et ce « n'est pas la mettre hors la loi, que de lui donner une organisa- « tion municipale en rapport avec sa prééminence ».

[1] Rapport déposé le 19 décembre 1882.

399. Toutes les considérations que nous venons de grouper, ne justifient pas seulement la nécessité d'un régime distinct au point de vue de *l'organisation* des administrations départementale et municipale du département de la Seine et de la ville de Paris. Elles le justifient au même titre, comme une nécessité aussi absolue, en ce qui concerne *les attributions* des agents et des conseils administratifs. C'est sous le bénéfice de cette observation qu'il convient de constater certains hommages incomplets rendus à la nature et à la force même des choses.

Dans cet ordre d'idées, nous relevons le passage suivant du rapport présenté au conseil municipal de Paris le 12 juillet 1880 et déjà cité [n° 393]. « S'en tenir à la réforme vague du droit « commun, dit le rapporteur [1], c'est en réalité esquiver les diffi- « cultés, car tout le monde reconnait qu'en raison de son im- « mense population et de sa superficie considérable, Paris ne « peut pas ne pas avoir un régime spécial, sinon au point de vue « des attributions, du moins au point de vue de l'organisation. Un « régime spécial est nécessaire ; en d'autres termes, le droit com- « mun est impossible ». Il est bon de prendre acte de cette vérité proclamée. Mais sur ce terrain il n'est pas possible judicieusement de distinguer entre l'organisation et les attributions. Les attributions sont toujours et partout en rapport direct avec l'organisation. Il est arbitraire de reconnaitre la nécessité d'un régime distinct au point de vue de l'organisation, et de la nier au point de vue des attributions. Autrefois, pour tous les départements et pour toutes les communes, les lois de 1831-1833 et 1837-1838 réglaient, les unes l'organisation, les autres les attributions. Cette division était illogique, puisqu'elle séparait les deux ordres de règles dépendant les unes des autres. L'Assemblée nationale en 1871, les Chambres en 1884, l'ont unanimement reconnu. Nul ne conteste cette vérité à laquelle rendent hommage nos lois départementale et communale actuelles. Si le département de la Seine et la ville de Paris sont soumis aux

[1] Rapport présenté, en 1880, au conseil munipal de Paris, par M. Sigismond Lacroix, sur un projet d'organisation municipale de la ville de Paris (*loco citato*, page 21).

anciennes lois séparées d'organisation et d'attributions, cette circonstance accidentelle n'altère en rien cette vérité, que là, comme partout ailleurs, l'organisation administrative dépend de la nature et de l'étendue des attributions dont les agents et les conseils sont investis. Une organisation distincte est nécessaire, en raison des attributions distinctes auxquelles il faut pourvoir. On ne voit pas d'ailleurs que le rapport municipal de 1880, et la déclaration annulée qu'il a inspirée, aient eu plus égard au droit commun, au point de vue des attributions, qu'en ce qui concerne l'organisation.

400. Les principales règles constitutives du régime légal, donné par la loi française au département de la Seine et à la ville de Paris, sont fort nombreuses. Nous allons pouvoir les indiquer, sans avoir à rechercher désormais leur raison d'être. Nous les diviserons, pour plus de méthode, en dix groupes distincts, en suivant, autant que possible, l'ordre dans lequel nous avons exposé l'administration départementale et l'administration communale pour l'ensemble de la France.

401. Un premier groupe comprend les règles relatives aux préfets et à leurs auxiliaires. Il y a deux préfets dans le département de la Seine, le préfet de la Seine et le préfet de police. Ce dernier a été créé par la loi du 28 pluviôse de l'an VIII (art. 16 § 2). Il est le successeur du prévost de Paris et du lieutenant général de police de l'ancien régime.

Ces deux préfectures sont hors classes; le traitement du préfet de la Seine est de 50.000 fr., et celui du préfet de police de 40.000 fr. Chacun de ces deux préfets a son secrétaire général; l'un et l'autre sont hors classe. Il n'y a plus de sous-préfets dans les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis; la loi du 2 avril 1880 les a supprimés; ces deux arrondissements sont directement administrés par le préfet de la Seine.

Le préfet de la Seine a pour auxiliaires directs, trois directeurs, agents, comme lui, de l'État : le directeur des travaux de la ville de Paris, le directeur de l'assistance publique, et le directeur des écoles de la ville de Paris.

A Paris... un préfet de police sera chargé de ce qui concerne la police et aura sous ses ordres des commissaires distribués dans les douze municipalités [actuellement vingt arrondissements] (L. 28 pluviôse an VIII, art. 16).

Les sous-préfectures de Saint-Denis et de Sceaux sont supprimées (L. 2 avril 1880, art. 1). — Les arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux sont administrés directement par le préfet de la Seine (art. 2). — Les conseils d'arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux se réuniront, lors de leurs sessions, à la préfecture de la Seine (art. 3). — Toutes dispositions contraires à la présente loi sont et demeurent abrogées (art. 4).

402. Le préfet de la Seine a trois sortes de fonctions : il est l'agent du gouvernement, l'administrateur du département, et le maire central de la ville de Paris. Les deux premières de ces fonctions lui sont communes avec tous les préfets des autres départements. La troisième est un des caractères essentiels du régime légal du département de la Seine et de la ville de Paris.

A titre de maire central de la ville de Paris, le préfet de la Seine est seul représentant de la personnalité civile de la ville de Paris. Il exerce ses actions en justice, en demandant ou en défendant; il réalise ses contrats dans les conditions fixées par la loi. De cette fonction du préfet de la Seine, résulte cette conséquence légale, qu'il est le seul chef des bureaux et des services non seulement de la préfecture de la Seine, mais aussi de la ville de Paris, qui doivent être soumis à sa seule autorité.

Il en résulte aussi que le siège légal de la préfecture, non seulement en ce qui concerne les services, mais relativement au logement de leur chef, le préfet de la Seine, est à l'Hôtel-de-Ville de Paris; que le mobilier de la préfecture de la Seine est une dépense obligatoire de la ville de Paris (Décrets rendus en conseil d'État, du 24 juin 1884 et du 25 janvier 1885 annulant des délibérations en sens contraires du conseil municipal de Paris); que le préfet de la Seine a la préséance sur le président du conseil municipal de Paris, et qu'il est le seul chef de l'administration municipale de la ville de Paris.

Ainsi, le préfet de la Seine, en outre des attributions des

préfets des autres départements, est en même temps investi d'une partie très importante des attributions et prérogatives des maires des autres communes de France.

A ce titre aussi il est chargé de la voirie municipale, de l'entretien et de la conservation des rues, places et quais de la ville de Paris, de prendre et faire exécuter tous les règlements de voirie. A cet égard, en raison des rapports inévitables [n° 276] entre la voirie et la police municipales, les attributions du préfet de la Seine confinent à celles du préfet de police, et il a fallu les délimiter à diverses époques. L'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII, qui détermine les fonctions du préfet de police, lui avait conféré, par son article 21, des attributions de voirie, rendues au préfet de la Seine par le décret du 10 octobre 1859 (art. 1er). Mais pour comprendre les dispositions de ces deux actes du pouvoir exécutif, une explication préalable est nécessaire. Nous verrons [nos 600 à 614] que la voirie est l'ensemble des règles relatives aux voies de communication, et qu'elle se divise en grande et petite voirie, suivant l'importance de ces voies (Lois du 28 pluviôse an VIII, 29 floréal an X, 16 septembre 1807; D. 16 décembre 1811; etc.). Dans l'ancien droit, au contraire, la division en grande et petite voirie était afférente à la nature des mesures dont les voies publiques étaient l'objet, quelle que fût l'importance de ces voies. L'ouverture, la direction, l'alignement, la conservation, de toute voie publique, communale ou royale, était de la grande voirie; et toute mesure de police relative aux mêmes voies était de la petite voirie.

Toutes nos autres lois ont employé ces expressions dans le premier sens. L'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII, qui a fixé les attributions du préfet de police, les a employées dans le second sens, celui de l'ancien droit. Tandis que le préfet de la Seine, grand voyer de Paris, avait dans ses attributions normales ce qu'on appelait ainsi la *grande voirie* des rues de Paris, le préfet de police était chargé (art. 21) de ce que l'on appelait la *petite voirie* des mêmes rues. Le décret du 10 octobre 1859, ci-dessous reproduit avec l'article 21 de l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII, a judicieusement transféré ces attri-

butions au préfet de la Seine, consacrant ainsi dans leur plénitude ses fonctions de voirie municipale.

Comme le domaine public de la ville de Paris, son domaine privé, ses édifices, ses promenades, ses jardins, ses finances, son budget, relèvent, au point de vue de l'action administrative, du préfet de la Seine.

Dans cette énumération sommaire de quelques-unes des branches d'une administration immense comme la cité elle-même, nous ne pouvons omettre le service des eaux, d'une importance vitale pour une population agglomérée dans Paris et autour de Paris, de 3,340,500 habitants. Tous les ouvrages qui les concernent sont soumis au régime de la grande voirie. Les eaux mêmes, recueillies et amenées pour le service des villes, sont dépendances du domaine public, comme les fontaines et les aqueducs. Avant la Révolution on distinguait les *eaux du roi* et les *eaux de la ville;* toutes sont devenues les eaux de la ville de Paris, et le préfet de la Seine est chef de ce grand service des eaux de Paris. Nous devons nous borner à constater que le service de la distribution de l'eau, depuis l'extension des limites de Paris, a été transféré à la *compagnie générale des eaux* par une série de traités, dont le premier est du 11 juillet 1860, conclus entre la ville de Paris, représentée par les préfets de la Seine qui ont signé ces traités, et cette importante compagnie.

Nous sommes obligés aussi de nous borner à citer les services relatifs à la circulation et aux transports dans Paris, les traités et tarifs concernant les voitures publiques, lieux de stationnement de ces voitures, et de celles qui servent à l'approvisionnement des halles et marchés, qui étaient autrefois dans les attributions du préfet de police, et que le décret du 10 octobre 1859 a placés dans celles du préfet de la Seine. Le préfet de police reste chargé de la surveillance et doit être consulté lors de l'établissement de nouvelles stations.

Décret du 10 octobre 1859 *relatif aux attributions du préfet de la Seine et du préfet de police.* — Art. 1er. A l'avenir, les attributions du préfet de la Seine comprendront, en outre de celles qui lui sont dès à présent conférées par les lois et règlements, et sous les réserves exprimées par les

articles 2, 3, 4 ci-après : 1° la petite voirie, telle qu'elle est définie par l'art. 21 de l'arrêté du 12 messidor an VIII; 2° l'éclairage, le balayage, l'arrosage de la voie publique, l'enlèvement des boues, neiges et glaces; 3° le curage des égouts et des fosses d'aisances; 4° les permissions pour établissements sur la rivière, les canaux et les ports; 5° les traités et les tarifs concernant les voitures publiques, et la concession des lieux de stationnement de ces voitures et de celles qui servent à l'approvisionnement des halles et marchés; 6° les tarifs, l'assiette et la perception des droits municipaux de toute sorte dans les halles et marchés ; 7° la boulangerie et ses approvisionnements; 8° l'entretien des édifices communaux de toute nature; 9° les baux, marchés et adjudications relatifs aux services administratifs de la ville de Paris. Toutefois, lorsque ces baux intéresseront la circulation, l'entretien, l'éclairage de la voie publique et la salubrité, ils devront, avant d'être présentés au conseil municipal, être soumis à l'appréciation du préfet de police, et, en cas de dissentiment, transmis, avec ses observations, au ministre de l'intérieur, qui prononcera. Les marchés et adjudications relatifs aux services spéciaux de la préfecture de police continueront à être passés par le préfet de police. — Art. 2. Le préfet de police exercera, à l'égard des matières énumérées en l'article précédent, le droit qui lui est conféré par l'article 34 de l'arrêté du 12 messidor an VIII. Si les indications et réquisitions du préfet de police ne sont pas suivies d'effet, il pourra en référer au ministre compétent. Dans les mêmes cas, si le préfet de police fait opposition à l'exécution de travaux pouvant gêner la circulation, ils ne pourront être commencés ou continués qu'en vertu de l'autorisation du ministre compétent. — Art. 3. Le préfet de la Seine ne pourra proposer au conseil municipal la concession d'aucun emplacement d'échoppe ou d'étalage fixe ou mobile, ni d'aucun lieu de stationnement de voitures sur la voie publique, et il ne pourra délivrer d'autorisation concernant les établissements sur la rivière, les canaux et leurs dépendances, qu'après avoir pris l'avis du préfet de police. En cas d'opposition de ce magistrat, il ne sera passé outre qu'en vertu d'une décision du ministre compétent. — Art. 4. Dans les circonstances motivant la concession de permissions d'étalage sur la voie publique, d'une durée moindre de quinze jours, ces permissions pourront être accordées exceptionnellement par le préfet de police, après avoir pris l'avis du préfet de la Seine. — Art. 5. La taxe du pain sera établie par le préfet de la Seine.... Le préfet de police la fera observer, conformément à l'article 27 de l'arrêté du 12 messidor an VIII, et assurera en outre la fidélité du débit du pain.... — Art. 6. Les dispositions des décrets, arrêtés et ordonnances contraires au présent décret sont et demeurent abrogées.

Arrêté des consuls du 12 messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police. — Section III. *Petite voirie.* — Art. 21. Le préfet de police (actuellement le préfet de la Seine. — D. 10 octobre 1859, art. 1, n° 1) sera chargé de tout ce qui a rapport à la petite voirie, sauf le recours au ministre de l'intérieur contre ses décisions. Il aura, à cet effet, sous ses ordres un commissaire chargé de surveiller, permettre ou défendre : l'ouverture des boutiques, étaux de boucherie et de charcuterie; l'établissement des auvents ou constructions du même genre qui prennent sur la voie publi-

que; l'établissement des échoppes ou étalages mobiles; d'ordonner la démolition ou réparation des bâtiments menaçant ruine.

403. Le préfet de police possède à la fois la police générale, qui appartient aux préfets dans les autres départements, et la police municipale qui appartient aux maires dans les autres communes de France. Ses attributions sont composées, ainsi que celles du préfet de la Seine, d'une partie des attributions des préfets, comme agent du gouvernement et administrateur du département au point de vue de la police, et d'une partie des des attributions des maires, pour tout ce qui concerne la police municipale. Elles sont fixées par un arrêté des consuls du 12 messidor an VIII. Son application, déjà étendue partiellement hors de Paris par l'arrêté des consuls du 3 brumaire an IX, l'a été plus complètement, par la loi du 10 juin 1853, à toutes les communes du département de la Seine, et, depuis, à toutes les communes comprises dans le périmètre des nouveaux forts de Paris.

Chaque année, sur le refus du conseil municipal de Paris de voter le budget de la préfecture de police et les dépenses de la garde républicaine, un décret inscrit d'office au budget de la ville de Paris ces dépenses obligatoires [n° 406 note 3]. Des propositions ont été faites pour mettre fin à cette situation, en faisant voter ce budget par le Parlement, avec fixation législative de la part de ces dépenses à la charge de la ville de Paris.

Nous savons déjà que le préfet de police est, en outre de ses attributions administratives, officier de police judiciaire (C. Instr. crim., art. 1er).

Nous avons expliqué et rapporté ci-dessus [n° 402] le décret du 10 octobre 1859, relatif aux attributions des deux préfets, qui a fait d'importantes modifications à l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII. Nous reproduisons une partie des dispositions de cet arrêté, en nous bornant à reproduire les intitulés du texte pour le plus grand nombre.

Le préfet de police exercera ses fonctions ainsi qu'elles sont déterminées ci-après, sous l'autorité immédiate des ministres : il correspondra directement avec eux pour les objets qui dépendent de leurs départements respectifs (Arrêté des consuls du 12 messidor an VIII-2 juillet 1800 *qui*

détermine les fonctions du préfet de Police (art. 1). — Le préfet de police pourra publier de nouveau les lois et règlements de police, et rendre les ordonnances tendant à en assurer l'exécution (art. 2). — Section II. *Police générale.* — Passeports (art. 3). — Carte de sûreté (art. 4). — Permissions de séjourner à Paris, mendicité, vagabondage (art. 5). — Police des prisons (art. 6). — Hôtels garnis, maisons de jeux, maisons de débauche (art. 7, 8, 9). — Attroupements (art. 10). — Police de la librairie et imprimerie (art. 11). — Police des théâtres (art. 12). — Vente de poudres et salpêtres (art. 13). — Emigrés (art. 14, 15, 16). — Cultes (art. 17). — Port d'armes (art. 18). — Recherche des déserteurs (art. 19). — Fêtes républicaines (art. 20). — Section III. *Police municipale.* — Petite voirie (art. 21 [supprimé des attributions du préfet de police, et reproduit ci-dessus n° 402]). — Liberté et sûreté de la voie publique (art. 22). — Salubrité de la cité (art 23). — Incendies, débordements, accidents sur la rivière (art. 24). — Police de la Bourse et du change (art. 25). — Sûreté du commerce (art. 26). — Taxes et mercuriales (art. 27 et 28). — Libre circulation des subsistances (art. 29). — Patentes (art. 30). — Marchandises prohibées (art. 31). — Surveillance des places et lieux publics (art. 32). — Approvisionnements. — Il (le préfet de police) fera inspecter les marchés, ports et lieux d'arrivage des comestibles, boissons et denrées, dans l'intérieur de la ville. Il continuera de faire inspecter, comme par le passé, les marchés où se vendent les bestiaux pour l'approvisionnement de Paris (actuellement l'unique marché de La Villette). Il rendra compte au ministre de l'intérieur des connaissances qu'il aura recueillies, par ses inspections, sur l'état des approvisionnements de la ville de Paris (art. 33). — Protection et préservation des monuments et édifices publics. — Il fera veiller à ce que personne n'altère ou dégrade les monuments et édifices publics appartenant à la nation ou à la cité. Il indiquera au préfet du département et requerra les réparations, changements ou constructions qu'il croira nécessaires à la sûreté ou salubrité des prisons et maisons de détention qui seront sous sa surveillance. Il requerra aussi, quand il y aura lieu, les réparations et l'entretien des corps de garde de la force armée sédentaire ; des corps de garde des pompiers, des pompes, machines et ustensiles ; des halles et marchés; des voiries et égouts; des fontaines, regards, aqueducs, conduits, pompes à feu et autres ; des murs de clôture; des carrières sous la ville et hors les murs ; des ports, quais, abreuvoirs, bords, francs-bords, puisoirs, gares, estacades, et des établissements et machines placés près de la rivière pour porter secours aux noyés ; de la Bourse; des temples ou églises destinés aux cultes (art. 34). — Section IV. *Des agents qui sont subordonnés au préfet de police, de ceux qu'il peut requérir ou employer.* — Le préfet de police aura sous ses ordres : les commissaires de police ; les officiers de paix ; le commissaire de police de la Bourse ; les commissaires et inspecteurs des halles et marchés ; les inspecteurs des ports (art. 35). — Il aura à sa disposition, pour l'exercice de la police, la gendarmerie. Il pourra requérir la force armée en activité. Il correspondra, pour la distribution des corps de garde de la ville de Paris, avec le commandant (*gouverneur*) militaire de Paris (art. 36). — Les commissaires de police exerceront, aux termes de la loi, le droit de décerner des mandats d'amener et auront, au

surplus, tous les droits qui leur sont attribués par la loi du 3 brumaire an IV et par les dispositions de celle du 28 juillet 1791 qui ne sont pas abrogées. Ils exerceront la police judiciaire pour tous les délits dont la peine n'excède pas trois jours de prison et une amende de trois journées de travail. Ils seront chargés de rechercher les délits de cette nature, d'en recevoir la dénonciation ou la plainte, d'en dresser procès-verbal, d'en recueillir les preuves, d'en poursuivre les prévenus au tribunal de police municipale. Ils rempliront à cet égard les fonctions attribuées aux commissaires du gouvernement. Le commissaire qui aura dressé le procès-verbal, reçu la dénonciation ou la plainte, sera chargé, selon la loi du 27 ventôse, des fonctions de la partie publique. En cas d'empêchement, il sera remplacé par l'un de ses trois collègues du même arrondissement, et, au besoin, par un commissaire d'un autre arrondissement, désigné par le préfet de police (art. 37). — Le préfet et ses agents pourront faire saisir et traduire aux tribunaux de police correctionnelle les personnes prévenues de délits du ressort de ces tribunaux (art. 38). — Ils pourront faire saisir et remettre aux officiers chargés de l'administration de la justice criminelle les individus surpris en flagrant délit, arrêtés à la clameur publique ou prévenus de délits qui sont du ressort de la justice criminelle (art. 39).—Section V.—*Recettes, dépenses, comptabilité* (art. 40 à 49). — Section VI. — *Costume du préfet de police et de ses agents* (art. 50).

404. Un deuxième groupe de règles comprend celles relatives aux conseils départementaux. Le conseil général du département de la Seine est composé de 101 membres, savoir : les 80 membres du conseil municipal de Paris, et les 21 conseillers généraux élus par les 21 cantons des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis (Lois des 28 pluviôse an VIII, art. 17, 16 septembre 1871, et 12 avril 1893). Jusqu'à cette dernière date les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, la banlieue de Paris, n'avaient ensemble que huit représentants dans le conseil général de la Seine. Ce nombre de conseillers, très inférieur à la représentation due à la population de ces arrondissements, était l'objet des réclamations les plus vives et les plus fondées. Une loi du 12 avril 1893 est venue porter de 8 à 21 le nombre de ces cantons, et, par suite, élever de 28 à 41 le nombre total des cantons du département de la Seine, les 20 arrondissements communaux de la ville de Paris formant autant de cantons.

Dans le département de la Seine, il n'y a pas de commission départementale [1] (Loi 10 août 1871, art. 94). Il n'y a pas de

[1] De nombreuses propositions de loi ont eu pour but de la créer ; la plus

conseil d'arrondissement pour la ville de Paris (L. 20 avril 1834, art. 9); et ceux des arrondissements de Sceaux et Saint-Denis se réunissent à la préfecture de la Seine (L. 2 avril 1880).

Au point de vue des attributions, sont applicables à l'administration du département de la Seine, à l'exclusion de la loi du 10 août 1871, celles des 10 mai 1838, 25 mars 1852, 18 juillet 1866, 16 septembre 1871 (art. 2 § 3) et 19 mars 1875 (art. 1).

Il n'y a pas de conseil d'arrondissement pour la ville de Paris (Loi du 20 avril 1834 *sur l'organisation du conseil général et des conseils d'arrondissement de la Seine et l'organisation municipale de Paris*, art. 9). — Le corps municipal de Paris se compose du préfet du département de la Seine, du préfet de police, des maires, des adjoints, et des conseillers élus par la ville de Paris (art. 11).

Sont applicables à l'administration du département de la Seine, les dispositions de la présente loi, celles de la loi du 10 mai 1838 et celles du décret du 25 mars 1852 (Loi du 18 juillet 1866 *sur les conseils généraux*, art. 13). — Nonobstant les dispositions de l'article précédent, le département de la Seine ne pourra établir aucune imposition extraordinaire ni contracter aucun emprunt sans y être autorisé par une loi (art. 14). — Les lois des 22 juin 1833, 10 mai 1838 et 18 juillet 1866 sont applicables au département dé la Seine, en ce qu'elles n'ont rien de contraire à la présente loi. La loi du 15 avril 1871 et le titre II de celle du 10 août 1871 sont applicables au conseil général de la Seine concernant les conditions de l'électorat et de l'éligibilité. Le titre II de la loi du 22 juin 1833 est applicable à la tenue des sessions du conseil général de la Seine. Sont maintenues les dispositions des lois des 10 mai 1838 et 18 juillet 1866, en ce qui regarde les attributions du conseil général de la Seine (L. 16 septembre 1871, art. 2). — L'organisation et les attributions du conseil général du département de la Seine continueront à être régies par la loi du 16 septembre 1871 (Loi du 19 mars 1875, art. 1).

405. Un troisième groupe de règles est relatif à la division de la ville de Paris en arrondissements municipaux (12 d'après la loi de l'an VIII, 20 depuis la loi du 16 juin 1859), à leurs maires et adjoints. Chacun des vingt maires de Paris et leurs adjoints sont nommés par décrets et leurs fonctions sont incompatibles avec celles de membres du conseil municipal, dont ils dépasseraient à eux seuls l'effectif (L. 14 avril 1871, art. 16 et 17). Les adjoints sont

récente a donné lieu à un rapport déposé sur le bureau de la Chambre des députés dans sa séance du 25 juin 1896 (n° 1959).

au nombre de trois dans chaque mairie de Paris; mais, aux termes de la loi du 9 août 1882, il peut être nommé « deux adjoints « en sus dans ceux des arrondissements municipaux de la ville « de Paris dont la population dépasse 120,000 habitants ».

Le maire de chaque arrondissement de Paris n'a, des fonctions municipales, que certaines attributions déterminées et restreintes, concernant l'état civil, les élections (la confection et la révision des listes électorales), le recrutement de l'armée (la préparation des tableaux de recensement et la réception des actes d'engagement volontaire), le jury en matière criminelle, les cultes (l'assistance aux séances des conseils de fabrique), l'assistance publique (la présidence des bureaux de bienfaisance), les contributions directes et taxes assimilées (L. 28 pluviôse an VIII, art. 16 § 1; L. 14 avril 1871, art. 16 § 2). Les maires des arrondissements de Paris sont aussi chargés, par les lois du 29 mars 1882 et du 30 octobre 1886, de recevoir les déclarations faites par les père, mère ou tuteur relativement à l'obligation de l'enseignement primaire, et de fonctions diverses au point de vue des commissions scolaires, des caisses des écoles, et des délégations cantonales.

Les fonctions actives de l'administration municipale, concentrées dans la main du maire dans les autres communes de France, se trouvent ainsi divisées en trois parts dans la ville de Paris, l'une au préfet de la Seine, une autre au préfet police, et une troisième aux vingt maires des arrondissements municipaux.

Il y a même une quatrième part, la présidence du conseil municipal, seule dévolue à un quatrième personnage [n° 406].

Les limites de Paris sont portées jusqu'au pied du glacis de l'enceinte fortifiée (L. 16 juin 1859 *sur l'extension des limites de Paris*, art. 1 § 1). — La nouvelle commune de Paris est divisée en vingt arrondissements municipaux formant autant de cantons de justice de paix, suivant les lignes tracées sur le plan B annexé à la présente loi (art. 2).

Décret du 1er novembre 1859 *qui fixe la dénomination des vingt arrondissements municipaux de la ville de Paris.* — Art. 1er. Les vingt arrondissements municipaux de la ville de Paris, créés par la loi du 16 juin 1859, seront dénommés ainsi qu'il suit : 1er Louvre. 2e Bourse. 3e Temple. 4e Hôtel-de-Ville. 5e Panthéon. 6e Luxembourg. 7e Palais-Bourbon. 8e Elysée. 9e Opéra. 10e Enclos Saint-Laurent. 11e Popincourt. 12e Reuilly

13e Gobelins. 14e Observatoire. 15e Vaugirard. 16e Passy. 17e Batignolles-Monceau. 18e Buttes-Montmartre. 19e Buttes-Chaumont. 20e Ménilmontant.
Il y a un maire et trois adjoints pour chacun des vingt arrondissements de Paris. Ils sont choisis par le chef du pouvoir exécutif de la République. Les maires d'arrondissement n'auront d'autres attributions que celles qui leur sont expressément conférées par des lois spéciales (L. 14 avril 1871 *sur les élections municipales*, art. 16). — Il y a incompatibilité entre les fonctions de maire ou d'adjoint d'arrondissement et celles de conseiller municipal de la ville de Paris (art. 17). — Il pourra être nommé deux adjoints en sus du nombre fixé par l'article 16 de la loi du 14 avril 1871, dans ceux des arrondissements municipaux de la ville de Paris dont la population dépasse 120,000 habitants (Loi du 9 août 1882 *qui augmente le nombre des adjoints aux maires dans certains arrondissements de la ville de Paris*, article unique).

406. Le quatrième groupe de règles concerne le conseil municipal de Paris, son organisation et ses attributions. La loi du 14 avril 1871 l'a rendu électif, pour la première fois depuis 1848 et l'introduction du suffrage universel dans notre droit public.

L'unité de liste électorale a été étendue à la ville de Paris comme à toutes les communes. Il en est ainsi en vertu de la très judicieuse loi du 29 mars 1886, rendant « les dispositions de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884 applicables à Paris ». Mais ses 80 membres ne sont pas élus au scrutin de liste comme tous les autres conseillers municipaux de France. Chacun des 20 arrondissements de Paris est divisé en 4 quartiers, et l'élection a lieu à raison d'un membre par quartier [1], à la majorité absolue (L. 14 avril 1871, art. 10). Le conseil municipal élit son président [2], ses

[1-2] Nous ne disons pas que, parmi les règles propres au conseil municipal de la ville de Paris, seuls en France, ses membres ont droit à un traitement, ou indemnité « pour frais de voitures et correspondances », (successivement porté à 6,000 fr. au budget de la ville), parce que nous ne connaissons pas de texte dérogeant à leur profit à ceux qui prescrivent la gratuité des fonctions municipales (nº 268). Nous devons même constater que c'est la dixième fois, depuis 1883, que la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exercice 1893, signale ces allocations que les conseillers municipaux de Paris « touchent indûment ». La Cour des comptes constate en outre que, indépendamment de cette allocation, « les membres suivants « du conseil municipal ont encore reçu, en 1889, les sommes ci-après : les « divers présidents, 5,657 fr. ; le syndic 2,000 fr. ; le vice-président, « 1,500 fr. ; les secrétaires, 3,200 fr. En 1890, les présidents ont reçu 6,800 « fr. et le syndic 1,000 fr. En outre, en 1889 et 1890, cinq conseillers ont « touché, en sus également de l'indemnité annuelle, des sommes variant « de 500 à 1,200 fr. »

vice-présidents et ses secrétaires (art. 12). Le président du conseil municipal de Paris, en dehors de la présidence même du conseil, n'a aucune autre des fonctions du maire. Le préfet de la Seine et le préfet de police ont entrée au conseil municipal et sont entendus toutes les fois qu'ils le demandent (art. 13). Les séances du conseil municipal de Paris et du conseil général de la Seine sont publiques (L. 5 avril 1884, art. 54; L. 10 août 1871, art. 28; L. 5 juillet 1886 ayant pour objet la publicité des séances du conseil municipal de Paris et du conseil général de la Seine).

Les attributions du conseil municipal de Paris sont réglées, non par la loi du 5 avril 1884, mais par les lois des 18 juillet 1837, 24 juillet 1867 (art. 17) et 14 avril 1871. Parmi les nombreuses applications que le gouvernement a dû faire de l'article 14 de cette dernière loi, nous signalons un décret du 18 février 1879[1], rendu à l'occasion des prétentions du conseil municipal de Paris relatives à la préfecture de police [nos 303 et 403].

Le conseil municipal de Paris tiendra, comme les conseils des autres communes, quatre sessions ordinaires, dont la durée ne pourra pas excéder dix jours, sauf la session ordinaire où le budget sera discuté, et qui

[1] « Le président de la République française, sur la proposition du ministre de l'intérieur, vu la loi du 14 avril 1871; vu la délibération, en date du 1er février 1879, par laquelle le conseil municipal de Paris, à l'occasion des déclarations de M. le préfet de police relatives au personnel de son administration, revendique « le droit d'exercer son contrôle direct sur les « services de la préfecture de police, institution essentiellement munici- « pale »; — Considérant qu'aux termes de l'article 1er de l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police, ce magistrat exerce ses fonctions, tant en matière de police générale qu'en ce qui touche la police municipale, sous l'autorité immédiate des ministres et correspond directement avec eux pour les objets qui dépendent de leur département respectif; que les fonctions de préfet de police s'étendent non seulement à la ville de Paris, mais encore à toutes les communes du département de la Seine et à certaines communes du département de Seine-et-Oise; qu'en conséquence, en revendiquant sur la préfecture de police un droit de contrôle direct, que la loi ne lui reconnaît pas, le conseil municipal de Paris a excédé la limite de ses attributions, et que sa délibération tombe sous le coup de l'article 14 de la loi du 14 avril 1871; — Décrète: — Art. 1er. Est déclarée nulle la délibération susvisée, prise le 1er février 1879 par le conseil municipal de Paris. — Art. 2. Le ministre de l'intérieur est chargé de l'exécution du présent décret. — Fait à Paris, le 18 février 1879. »

pourra durer six semaines (L. 14 avril 1871, art. 11). — Au commencement de chaque session ordinaire, le conseil nommera au scrutin secret et à la majorité son président, ses vice-présidents et ses secrétaires. Pour les sessions extraordinaires qui seront tenues dans l'intervalle, on maintiendra le bureau de la dernière session ordinaire (art. 12). — Le préfet de la Seine et le préfet de police ont entrée au conseil. Ils sont entendus toutes les fois qu'ils le demandent (art. 13). — Le conseil municipal de Paris ne pourra s'occuper, à peine de nullité de ses délibérations, que des matières d'administration communale, telles qu'elles sont déterminées par les lois en vigueur sur les attributions municipales. En cas d'infraction, l'annulation sera prononcée par décret du chef du pouvoir exécutif (art. 14). — Les incapacités et incompatibilités établies par l'article 22 de la loi du 22 juin 1833 sur les conseils généraux sont applicables aux conseillers municipaux de Paris, indépendamment de celles qui sont établies par la loi en vigueur sur l'organisation municipale (art. 15). — Les dispositions de la présente loi et celles de la loi du 18 juillet 1837 et du décret du 25 mars 1852, qui sont encore en vigueur, sont applicables à l'administration de la ville de Paris et de la ville de Lyon. Les délibérations prises par les conseils municipaux des dites villes, sur les objets énumérés dans les articles 1 et 9 de la présente loi, ne sont exécutoires, en cas de désaccord entre le préfet et le conseil municipal, qu'en vertu d'une approbation donnée par décret. Aucune imposition extraordinaire ne peut être établie dans ces villes, aucun emprunt ne peut être contracté par elles, sans qu'elles y soient autorisées par une loi. Il n'est pas dérogé aux dispositions spéciales concernant l'organisation des administrations de l'assistance publique, du mont-de-piété, et de l'octroi de Paris (Loi du 24 juillet 1867 *sur les conseils municipaux*, art. 17). — Sont abrogées.... 15° la loi du 24 juillet 1867 à l'exception de la disposition de l'article 9 relative à l'établissement du tarif général, et de l'article 17, lequel reste provisoirement en vigueur, mais seulement en ce qui concerne la ville de Paris ;... 28° et en outre, toutes dispositions contraires à la présente loi, sauf celles qui concernent la ville de Paris (L. 5 avril 1884 *sur l'organisation municipale*, art. 168).

407. Un 5me groupe contient les règles relatives à l'Assistance publique et au mont-de-piété de la ville de Paris. L'article 17 de la loi du 24 juillet 1867, qui vient d'être reproduit, maintient expressément les dispositions spéciales qui les concerne.

Le mont-de-piété de Paris, seul prospère en France, est régi par des décrets des 8 thermidor an XII et 24 mars 1852. Il est administré par un directeur, avec un conseil de surveillance présidé par le préfet de la Seine; ils sont nommés par le ministre de l'intérieur.

Après avoir été dans les siècles antérieurs divisée en plusieurs mains et avoir passé par des vicissitudes diverses, l'administra-

tion des établissements hospitaliers et de bienfaisance de la ville de Paris est soumise, depuis le commencement du XIXe siècle, à un régime particulier.

Un arrêté des consuls du 17 janvier 1801 avait créé un *conseil général* de l'Assistance publique, composé de onze membres et une *commission administrative* chargée de l'exécution des délibérations du conseil. A la direction des hôpitaux et hospices de Paris, un second arrêté consulaire du 9 avril 1801 adjoignit l'administration des secours à domicile. Cette organisation était complétée par deux règlements du ministre de l'intérieur des 28 avril et 28 mai 1801 [1]. Ce fonctionnement simultané du conseil et de la commission était le vice fondamental de l'institution. Le conseil général ou central réglait les questions par ses arrêtés et chacun de ses membres dirigeait un ou plusieurs établissements charitables. C'était une administration collective, créée au moment où la loi de l'an VIII venait de faire disparaître toutes les autres, et une administration collective sans responsabilité, bien que ses membres pussent directement donner des ordres. Dans ces conditions, la responsabilité de droit imposée à la commission administrative, composée des chefs de division, perdait toute efficacité.

La réforme de ce régime était réclamée par le conseil municipal de Paris, avant la révolution de 1848. Ce fut la nouvelle administration municipale de Paris qui fournit les bases du projet de loi que M. Dufaure, ministre de l'Intérieur, présenta à l'Assemblée nationale le 10 novembre 1848, et qui devint la loi du 10 janvier 1849.

Cette importante loi du 10 janvier 1849 a créé une *administration générale de l'assistance publique pour la ville de Paris*, sous l'autorité d'un directeur responsable, qui centralise dans ses mains les services des hôpitaux, des hospices d'aliénés, des enfants assistés, et des secours à domicile par l'intermédiaire des bureaux de bienfaisance. Ce directeur est placé sous l'autorité

[1] *Code administratif des hôpitaux civils, hospices et secours à domicile de la ville de Paris*, rédigé par M. de Pastoret, de 1814 à 1818; — complément, sans nom d'auteur, de 1822.

du préfet de la Seine. Nous avons vu [n° 400] qu'il est l'un de ses auxiliaires. Il est en outre placé sous la surveillance d'un *conseil de surveillance de l'assistance publique*, n'ayant que des attributions consultatives, et dont les membres sont nommés par décrets, dans des catégories déterminées précédemment par le règlement d'administration publique du 24 avril 1849, et aujourd'hui par le décret du 25 mars 1896, sur des listes de candidats dressées par chaque corps. Le préfet de la Seine en est le président.

« Malgré cette origine républicaine, cette organisation n'a pas été respectée », porte le rapport, présenté à l'Assemblée nationale le 24 février 1872 sur les 286 décrets classés comme législatifs du gouvernement de la défense nationale. Le 29 septembre 1870, un décret supprimait en effet la direction générale de l'assistance publique, confiait exclusivement à l'autorité municipale le service des secours à domicile, et, pour le service des hôpitaux et hospices civils, constituait une administration distincte placée sous l'autorité d'un conseil, dit conseil général des hospices, dont il nommait les membres. Toutefois, cette nomination ne pouvait être que provisoire, car l'article 9 du décret annonçait la préparation d'un projet d'organisation dont le principe électif serait la base. C'est le décret du 18 février 1871 qui a réalisé cette promesse. Mais, dès le 15 juin 1871, un arrêté du président de la République, plus urgent que régulier au point de vue du principe de la séparation des pouvoirs, s'empressait de remettre provisoirement en vigueur la loi de 1849, en attendant que l'assemblée nationale pût le faire par la loi du 24 mai 1873.

Le règlement d'administration publique du 24 avril 1849, sur *la composition du conseil de surveillance de l'administration de l'assistance publique à Paris*, correspondait à une époque où il n'y avait pas à Paris de conseil municipal élu. C'est plutôt contre ce règlement que contre la loi du 10 janvier 1849, que se sont poursuivies les réclamations contre le régime de l'assistance publique de Paris. Le directeur de cette assistance se trouve soumis à un double contrôle, celui du conseil de surveillance et celui du conseil municipal électif qui vote des ressources. Il y a là un antagonisme, atténué par la part de légitime

influence faite au conseil municipal dans le conseil de surveillance par le décret de 1896. Sur les vingt membres dont il se composait, le conseil municipal n'avait que deux de ses membres pour le représenter. Saisi par le ministre de l'intérieur, en conséquence d'un rapport du directeur général de l'assistance et de l'hygiène publiques au ministère de l'intérieur, le conseil supérieur de l'assistance publique a adopté, dans sa séance du 2 février 1894, un projet de règlement destiné à remplacer celui du 24 avril 1849. Ce projet portait à 36 le nombre des membres du conseil de surveillance, dont 12 devaient être nommés par le ministre de l'intérieur dans le conseil municipal de Paris, un parmi les membres patrons, et un parmi les membres ouvriers des conseils de prud'hommes.

Un décret du 28 mars 1896, sans adopter l'ensemble de ces propositions, a élevé le nombre des membres du conseil de surveillance de l'assistance publique de Paris à 33, dont dix représentants du conseil municipal, un membre patron et un membre ouvrier des conseils de prudhommes. Un décret du 15 novembre 1895 a réglé l'organisation de l'assistance à domicile à Paris.

A toutes les époques, l'importance de l'assistance publique, dans la ville de Paris, a été considérable et a nécessité des règles spéciales. Cette importance n'a fait qu'augmenter et justifie l'augmentation du nombre des membres du conseil de surveillance.

La population secourue comprend annuellement 481,170 personnes assistées, se divisant de la manière suivante : 172,500 malades, 18,270 vieillards et incurables, 240,000 personnes secourues, 48,000 enfants assistés, 2.400 aliénés. Comparé à ce qu'il était dans les trente premières années du XIXe siècle, le nombre des assistés a doublé.

Les moyens d'assistance ont été perfectionnés, tandis que la valeur de l'argent s'affaiblissait, et le chiffre total des recettes ordinaires s'est élevé dans la proportion de 1 à 35, de 8,464,895 fr. en 1804, à 43,043,935 fr. en 1894. Dans ces chiffres, les subventions municipales ont passé de 5,185,159 fr. en 1804, à 21,637,885 fr. en 1894.

En 1844, dans les dernières années d'application du régime de l'assistance publique de 1801, à la veille de la loi de 1849, le total des recettes ordinaires constatées était de 12,874,219 fr., dont 4,176,401 fr. de subventions municipales.

En 1854, dans les premières années d'application de la loi de 1849, le total des recettes était déjà de 14,894,219 fr., dont 5,498,082 fr. de subventions municipales. Le service comportait ainsi environ quinze millions par an en recettes et en dépenses, avec un personnel de 2,500 employés.

Nous avons extrait les chiffres qui précèdent de deux tableaux contenus dans un document officiel dont nous reproduisons, en note[1], une autre partie. Ce passage résume la situation, en 1894, de l'assistance publique de la ville de Paris, au point de vue des moyens d'assistance, encore insuffisants, des institutions nombreuses et variées, et du personnel, dont elle dispose.

[1] « L'assistance publique de Paris dispose de vingt-trois hôpitaux, une maison de santé, un bureau central d'admission, cinq hospices et trois maisons de retraite, onze fondations; le nombre des lits est de 23.371, savoir : 11.989 lits d'hôpital et 12.370 lits d'hospice. Il existe aussi 330 lits pour le service des accouchements et 268 lits chez les sages-femmes agréées auprès des hôpitaux. Le service des secours à domicile est effectué par vingt bureaux de bienfaisance et quarante-cinq maisons de secours avec cinq établissements hospitaliers de minime importance qui dépendent des maisons de secours... Le corps médical des hôpitaux de Paris comprend quatre-vingt-huit médecins et quarante chirurgiens, neuf médecins du service des aliénés et neuf accoucheurs : deux cent douze internes, huit dentistes, vingt-deux pharmaciens secondés par des élèves; trois écoles municipales d'infirmiers et une école d'accouchement sont annexées à divers établissements. Notons aussi qu'il existe trente-cinq laboratoires annexés aux services hospitaliers, seize laboratoires réservés aux pharmaciens, treize laboratoires relevant des cliniques de la Faculté, mais entretenus par l'assistance publique. Enfin, il existe six établissements pour le service général et un établissement spécial : l'amphithéâtre d'anatomie. — Le personnel de l'administration comprend, outre le directeur : un secrétaire général, deux inspecteurs, trois chefs de division et un chef de service, un receveur, onze chefs et seize sous-chefs de bureaux, un archiviste, quarante directeurs et trente et un économes d'établissements hospitaliers, vingt secrétaires-trésoriers des bureaux de bienfaisance, quarante commis principaux et deux cent soixante-treize autres employés, vingt-neuf directeurs d'agence du service extérieur des enfants assistés, sans parler des surveillants et surveillantes, des infirmiers et infirmières. (Rapport présenté par M. le docteur Napias, inspecteur général de l'assistance publique, au conseil supérieur de l'assistance publique, le 1er février 1894. — *Travaux et séances du Conseil supérieur de l'Assistance publique; Fascicule n° 45; pages 5 et 6.*) »

Les décrets des 29 septembre 1870 et 18 février 1871, relatifs à l'administration de l'assistance publique à Paris, sont rapportés. Cette administration sera provisoirement régie par les prescriptions de la loi du 10 janvier 1849 et du décret réglementaire du 24 avril suivant rendu en exécution de cette loi (Loi du 21 mai 1873, *relative aux commissions administratives des établissements de bienfaisance*, art. 11).

L'administration générale de l'assistance publique à Paris comprend le service des secours à domicile et le service des hôpitaux et hospices civils. Cette administration est placée sous l'autorité du préfet de la Seine et du ministre de l'Intérieur; elle est confiée à un directeur responsable, sous la surveillance d'un conseil dont les attributions sont ci-après déterminées. (L. 10 janvier 1849 *sur l'organisation de l'assistance publique à Paris*, art. 1). — Le directeur est nommé par le ministre de l'Intérieur, sur la proposition du préfet de la Seine (art. 2). — Le directeur exerce son autorité sur les services intérieurs et extérieurs. Il prépare les budgets, ordonnance toutes les dépenses et présente le compte de son administration. Il représente les établissements hospitaliers et de secours, élit domicile en justice, soit en demandant, soit en défendant. Il a la tutelle des enfants trouvés, abandonnés et orphelins ; il a aussi celle des aliénés (art. 3). — Les comptes et budgets sont examinés, réglés et approuvés conformément aux dispositions de la loi du 18 juillet 1837 sur les attributions municipales (art. 4). — Le conseil de surveillance est appelé à donner son avis sur les objets ci-après énoncés : 1° les budgets, les comptes, et en général toutes les recettes et dépenses des établissements hospitaliers et de secours à domicile; 2° les acquisitions, échanges, vente de propriétés, et tout ce qui intéresse leur conservation et leur amélioration; 3° les conditions des baux à ferme ou à loyer, des biens affermés ou loués par ces établissements ou pour leur compte; 4° les projets de travaux neufs, de grosses réparations ou de démolitions; 5° les cahiers des charges des adjudications et l'exécution des conditions qui y sont insérées; 6° l'acceptation ou la répudiation des dons et legs faits aux établissements hospitaliers et de secours à domicile; 7° les placements de fonds et les emprunts; 8° les actions judiciaires et les transactions; 9° la comptabilité tant en deniers qu'en matières; 10° les règlements de service intérieur des établissements et du service de santé, et l'observation desdits règlements; 11° toutes les questions de discipline concernant les médecins, chirurgiens et pharmaciens; 12° toutes les communications qui lui seraient faites par l'autorité supérieure et par le directeur. Les membres du conseil de surveillance visiteront les établissements hospitaliers et de secours à domicile aussi souvent que le conseil le jugera nécessaire (art. 5). — Les médecins, chirurgiens et pharmaciens des hôpitaux et hospices sont nommés au concours. Leur nomination est soumise à l'approbation du ministre de l'intérieur. Ils ne peuvent être révoqués que par le même ministre, sur l'avis du conseil de surveillance et sur la proposition du préfet de la Seine (art. 6).

Décret du 28 mars 1896, *qui modifie les articles 1 et 2 de l'arrêté du 24 avril 1849 relatif à la composition du conseil de surveillance de l'assistance publique à Paris*. — Le président de la République, vu..., décrète : — Art. 1er. Les articles 1 et 2 de l'arrêté du 24 avril 1849 sont modifiés

ainsi qu'il suit: — Art. 1. Le conseil de surveillance institué par la loi du 10 janvier 1849 relative à l'assistance publique à Paris est composé ainsi qu'il suit: le préfet de la Seine, président; le préfet de police; dix représentants du conseil municipal; deux maires ou adjoints; deux administrateurs des bureaux de bienfaisance; un conseiller d'État ou un maître des requêtes au conseil d'Etat; un membre de la Cour de cassation; un médecin des hôpitaux et hospices en exercice; un chirurgien des hôpitaux et hospices en exercice; un médecin-accoucheur des hôpitaux en exercice; un médecin du service des secours à domicile en exercice; un professeur de la faculté de médecine; un membre de la chambre de commerce; un membre *patron* et un membre *ouvrier* des conseils de prud'hommes; neuf membres pris en dehors des catégories ci-dessus. — Art. 2. — Les membres du conseil de surveillance autres que les préfets de la Seine et de police sont nommés par le président de la République sur la proposition du ministre de l'intérieur. A cet effet, pour chaque nomination, il est adressé au ministre de l'intérieur une liste de candidats. Ces listes, à l'exception de celle présentée par le conseil de prud'hommes devront porter trois noms. Les listes sont établies, savoir: par le conseil municipal, le conseil d'Etat, la cour de cassation, la faculté de médecine, la chambre de commerce, pour les candidats à présenter par chacun de ces corps; par la réunion des médecins des hôpitaux et hospices en exercice, la réunion des chirurgiens des hôpitaux et hospices en exercice, la réunion des médecins accoucheurs des hôpitaux et hospices en exercice, pour le médecin, le chirurgien, et l'accoucheur, appelés à faire partie du conseil; par les conseils de prud'hommes présentant chacun un candidat patron et un candidat ouvrier, pour les prud'hommes, patron et ouvrier, appelés à faire partie du conseil; par le préfet, pour les candidats à choisir parmi les maires, les administrateurs des bureaux de bienfaisance, les médecins du service des secours à domicile et les membres pris en dehors de ces diverses catégories.

Arrêté du président de la République du 24 avril 1849 portant reglement d'administration publique *sur la composition du conseil de surveillance de l'Assistance publique de la ville de Paris.* — Art. 3. Les membres du conseil, à l'exception des deux préfets, sont renouvelés par tiers tous les deux ans. Le renouvellement des deux premiers tiers a lieu par la voie du sort. Le membre qui sera nommé par suite de vacance, provenant de décès ou de toute autre cause, sortira du conseil au moment où serait sorti le membre qu'il aura remplacé. Les membres sortants sont rééligibles. — Art. 4. Le conseil est présidé par le Préfet de la Seine, et, à son défaut, par un vice-président choisi par le conseil dans son sein et élu tous les ans. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Le secrétaire général de l'Administration remplit les fonctions de secrétaire du conseil. Le Préfet convoque le conseil au moins une fois tous les quinze jours. Le conseil se réunit plus souvent, s'il y a lieu, sur la convocation du préfet. — Art. 5. Le directeur de l'administration de l'Assistance publique a droit d'assister aux séances du conseil de surveillance. — Art. 6. Le directeur a sous ses ordres tout le personnel de l'administration centrale et de l'inspection et celui des établissements. Les employés de tout

grade, tant de l'administration centrale et de l'inspection que des établissements, ayant droit à une pension de retraite, les architectes et inspecteurs des travaux, les préposés et médecins du service des enfants trouvés sont nommés par le préfet, sur une liste de trois candidats présentés par le directeur. Le directeur nomme les surveillants et gens de service. Les révocations sont prononcées par l'autorité qui a nommé aux emplois.

L'administration du mont-de-piété de Paris est placée sous l'autorité du préfet de la Seine et du ministre de l'Intérieur. Elle est confiée à un directeur responsable, sous la surveillance d'un conseil dont les attributions sont ci-après déterminées. (Décret du 24 mars 1852 *sur l'administration du mont-de-piété de Paris*, art. 1). — Le directeur est nommé par le ministre de l'Intérieur sur une liste triple de candidats présentés par le préfet de la Seine (art. 2). — Le directeur exerce son autorité sur les services intérieurs et extérieurs. Il prépare les budgets, ordonnance toutes les dépenses et présente les comptes de son administration. Il représente le mont-de-piété en justice, soit en demandant, soit en défendant (art. 3). — Le conseil de surveillance institué par l'article 1er est composé ainsi qu'il suit : le préfet de la Seine, président; le préfet de police; trois membres du conseil municipal; trois membres pris, soit dans le conseil de surveillance de l'Assistance publique soit parmi les administrateurs des bureaux de bienfaisance; trois citoyens domiciliés dans Paris (art. 4).— Les membres du conseil de surveillance, autres que les préfets de la Seine et de police, sont choisis par le ministre de l'Intérieur, sur des listes triples présentées par le préfet de la Seine (art. 5). — Les membres du conseil, à l'exception des deux préfets, sont renouvelés par tiers tous les deux ans. Le renouvellement des deux premiers tiers a lieu par la voie du sort. Le membre qui sera nommé par suite de vacance provenant de décès ou de toute autre cause sortira du conseil au moment où serait sorti le membre qu'il aura remplacé. Les membres sortants sont rééligibles (art. 6). Le conseil est présidé par le préfet de la Seine, et, à son défaut, par un vice-président choisi par le conseil dans son sein, et élu tous les ans. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. L'un des inspecteurs remplit les fonctions de secrétaire du conseil. Le préfet convoque le conseil au moins une fois chaque mois. Le conseil se réunit plus souvent, s'il y a lieu, sur la convocation du préfet (art. 7). — Le conseil de surveillance est appelé à donner son avis sur les objets ci-après énoncés : 1° les budgets et les comptes; 2° les projets de travaux neufs, de grosses réparations ou de démolition; 3° l'acceptation ou la répudiation des dons et legs faits au mont-de-piété; 4° les actions judiciaires et les transactions; 5° la fixation du taux de l'intérêt des prêts et des emprunts ; 6° les règlements du service ; 7° les cahiers des charges des adjudications de travaux et fournitures; et en général tous les actes de propriété et de gestion qui intéressent l'établissement (art. 8). — Le directeur de l'administration du mont-de-piété assiste aux séances du conseil de surveillance (art. 9). — Le directeur a sous ses ordres tout le personnel de l'administration (art. 10). — Les employés de tout grade sont nommés par le préfet, sur une liste triple de candidats présentés par le directeur. Le directeur nomme les surveillants et gens de service. Les révocations sont prononcées par l'autorité à laquelle est attribuée la nomi

nation (art. 11). — Toutes les dispositions législatives ou réglementaires contraires au présent décret sont rapportées (art. 12).

408. Un sixième groupe comprend l'ensemble des règles spéciales à l'organisation de l'enseignement dans l'académie et la ville de Paris. Dans les trois ordres d'enseignement, supérieur, secondaire, et primaire, depuis le plus haut degré de l'échelle hiérarchique jusqu'au dernier, les différences sont multiples, et nous ne pouvons que les indiquer d'une manière générale. L'Académie de Paris n'a pas de recteur, ou plutôt c'est le ministre de l'instruction publique lui-même qui en est le recteur. Il y a un vice-recteur de l'Académie de Paris; et malgré l'infériorité apparente de son titre, par rapport aux recteurs des autres Académies ses collègues, sa position est de beaucoup la première.

Les conditions de traitement et d'avancement des professeurs des Facultés de l'Université de Paris ne sont pas les mêmes que pour les professeurs des Universités des départements soumis à un régime uniforme, moins Paris. De même pour les lycées et autres établissements d'enseignement public secondaire de la ville de Paris.

En ce qui concerne l'enseignement primaire, les règles spéciales abondent. Il y a, près du préfet de la Seine, un directeur des écoles de la ville de Paris [n° 400]. Le conseil départemental de l'enseignement primaire y est composé de trente membres au lieu de quatorze, et il y a dans Paris autant de commissions municipales scolaires [n° 789] que d'arrondissements.

Il est institué, dans chaque département, un conseil de l'enseignement primaire composé ainsi qu'il suit : 1° le préfet président ; 2° l'inspecteur d'académie, vice-président ; 3° quatre conseillers généraux élus par leurs collègues ; 4° le directeur de l'école normale d'instituteurs et la directrice de l'école normale d'institutrices ; 5° deux instituteurs et deux institutrices élus respectivement, par les instituteurs et institutrices publics titulaires du département, et éligibles soit parmi les directeurs et directrices d'écoles à plusieurs classes ou d'écoles annexes à l'école normale, soit parmi les instituteurs et institutrices en retraite ; 6° deux inspecteurs de l'enseignement primaire désignés par le ministre. Aucun membre du conseil ne pourra se faire remplacer. Pour les affaires contentieuses et disciplinaires intéressant les membres de l'enseignement privé, deux membres de l'enseignement privé, l'un laïque, l'autre congréganiste, élus par leurs col-

lègues respectifs seront adjoints au conseil départemental (L. 30 octobre 1886 *sur l'organisation de l'enseignement primaire*, art. 44). — Les membres élus du conseil départemental le sont pour trois ans. Ils sont rééligibles. Les pouvoirs des conseillers généraux cessent avec leur qualité de conseillers généraux (art. 45). — Dans le département de la Seine, le nombre des conseillers généraux sera de huit, celui des inspecteurs primaires sera de quatre, et celui des membres élus moitié par les instituteurs, moitié par les institutrices, sera de quatorze, à raison de deux pour quatre arrondissements municipaux et de deux pour chacun des arrondissement de Saint-Denis et de Sceaux (art. 46). — A Paris et à Lyon, il y a une commission scolaire pour chaque arrondissement municipal; elle est présidée par le maire ou par un adjoint désigné par lui. Elle est composée d'un des délégués cantonaux désignés par l'inspecteur d'académie, et des membres désignés par le conseil municipal, au nombre de trois à sept par arrondissement (art. 55).

409. Un 7me groupe comprend les règles relatives à l'organisation et à la compétence du conseil de préfecture de la Seine. Au point de vue de la compétence, les rues et places publiques de la ville de Paris sont soumises, seules de toutes les rues (moins les suites de grandes routes) et places des communes de France, au régime de la grande voirie. Il en résulte [nos 402, 600 à 614] que le conseil de préfecture a de ce chef une compétence contentieuse et répressive, qui n'appartient pas aux autres conseils de préfecture relativement à cette sorte de voies publiques.

En ce qui concerne son organisation, le conseil de préfecture du département de la Seine « est composé de huit membres, y compris le président (L. 21 juin 1865, art. 1) »; tandis que dans les autres départements ce nombre est de trois ou quatre membres, avec le préfet président, et que chaque année un décret désigne le conseiller de préfecture qui le remplacera « celui de la Seine excepté (art. 4) ». En outre, le conseil de préfecture de la Seine est seul divisé en deux sections, avec des commissaires du gouvernement, autres que le secrétaire général de préfecture.

« Le conseil de préfecture du département de la Seine a été organisé par un décret impérial du 17 mars 1863; on a considéré, à cette époque, qu'il y avait lieu de pourvoir, par des mesures spéciales, à la prompte expédition des affaires très nombreuses ressortissant à cette juridiction, et, dans ce but, on a décidé qu'un président dirigerait l'ensemble du travail et qu'il serait

créé deux sections présidées chacune par un conseiller désigné à cet effet. Cette organisation n'a donné que d'excellents résultats... » Ainsi s'exprime un rapport du ministre de l'intérieur au président de la République, en date du 12 novembre 1871. On vient de voir que la loi de 1865 confirmait cette institution d'un président du conseil de préfecture de la Seine (art. 1 et 4) en fixant à huit, lui compris, le nombre des membres de ce conseil.

Un décret du gouvernement de la défense nationale du 14 septembre 1870 prononça la suppression de la présidence du conseil de préfecture dans le département de la Seine. Après la réunion de l'assemblée nationale, un décret du 12 novembre 1871, rendu sur le rapport qui vient d'être mentionné, a rétabli cette présidence, en réduisant à sept le chiffre des membres du conseil de préfecture de la Seine, que la loi de 1865 (art. 1er) fixait à huit. Le rapport de la commission de l'assemblée nationale chargée de l'examen des décrets législatifs du gouvernement de la défense nationale (*Journal officiel* du 18 avril 1872, page 2617, annexe à la séance de l'assemblée du 24 février 1872), critique le décret du 12 novembre 1871 comme contraire au principe de la séparation des pouvoirs, notamment en ce qu'il modifie l'article 1er de la loi du 21 juin 1865 dans la partie fixant à huit le nombre des membres du conseil de préfecture de la Seine. Un décret du 3 février 1874 a rétabli ce chiffre de huit membres.

Si le projet de loi du 27 octobre 1896 *sur l'organisation des conseils régionaux de préfecture*, dont il a été déjà parlé [n° 161] et dont nous reparlerons [n° 540], était admis par le Parlement, les différences entre le conseil de préfecture régional siégeant à Paris, et les autres conseils de préfecture régionaux, ne seraient pas moindres. Les articles 2, 3 et 4 du projet, ci-dessous rapportés[1], consacrent les différences qui existeraient

[1] Voici le texte des articles du projet de loi du 27 octobre 1896 sur les *Conseils de préfecture régionaux* : — « Art. 2. Chaque conseil régional de « préfecture se compose d'un président, de deux conseillers titulaires et de « deux conseillers suppléants. Le conseil régional de préfecture dont le siége « est à Paris comporte un président, neuf conseillers titulaires et quatre « conseillers suppléants. — Art. 3. Il y a près de chaque conseil régional de

au point de vue du personnel des juges, de celui des commissaires du gouvernement, et des traitements. L'exposé des motifs s'en explique de la manière suivante : « Le conseil régional dont le « siège est fixé à Paris comportera l'adjonction d'un conseiller « titulaire et de quatre suppléants ; les commissaires du gouver-« nement sont au nombre de quatre. Les traitements actuels sont « maintenus ».

Malgré les 31,613 affaires, dont 19,644 affaires contentieuses jugées en séance publique, sur lesquelles le conseil de préfecture de la Seine a statué en 1895, pour le seul département de la Seine, le conseil de préfecture régional de Paris aurait dans son ressort les cinq départements suivants : Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, Loiret, et Eure-et-Loir.

Le président de la République française; vu le décret du 14 septembre 1870; sur le rapport et les propositions du ministre de l'intérieur; décrète: Art. 1er. Le nombre des membres du conseil de préfecture de la Seine est fixé à sept y compris le président (*abrogé*). — Art. 2, M** est nommé président du conseil de préfecture de la Seine. Il jouira, en cette qualité, d'un traitement de quinze mille francs. — Art. 3. Le conseil de préfecture est divisé en deux sections qui seront présidées, en l'absence du président par deux conseillers désignés par M. le préfet de la Seine. Les autres membres du conseil seront répartis dans les deux sections par le président, suivant les besoins du service. — Art. 4. Le ministre de l'intérieur est chargé de l'exécution du présent décret. — Fait à Versailles, le 12 novembre 1871.

Le président de la République française ; vu le décret en date du 19 mars 1863, qui avait fixé à huit le nombre des membres du conseil de préfecture de la Seine, y compris le président; vu la loi du 21 juin 1865 relative à l'organisation des conseils de préfecture; vu le décret du 12 novembre 1871 qui a réduit à sept le nombre des membres du conseil de préfecture y compris le président; sur la proposition du vice-président du conseil, ministre de l'intérieur; décrète : Art. 1er. Le nombre des membres du conseil de préfecture de la Seine est fixé à huit y compris le président. — Art. 2. Le vice-président du conseil, ministre de l'intérieur, est chargé de l'exécution du présent décret. — Fait à Versailles, le 3 février 1874.

« préfecture un commissaire du gouvernement. Le nombre des commis-« saires du gouvernement est fixé à quatre pour le conseil régional dont le « siège est à Paris. — Art. 4. Les traitements des membres des conseils « régionaux de préfecture sont fixés à 7,000 francs pour les présidents, à « 5,000 francs pour les conseillers et à 4,000 francs pour les commissaires « du gouvernement. Aucun traitement n'est attribué aux conseillers sup-« pléants. Le traitement du président du conseil régional dont le siège est « à Paris est fixé à 20,000 francs; celui des conseillers titulaires à 10,000 « francs et celui des commissaires du gouvernement à 7,000 francs. »

410. Ce n'est pas seulement en ce qui concerne la juridiction administrative que le département de la Seine comporte des règles spéciales. Il en est de même en ce qui concerne les juridictions judiciaires, et, dans cet ordre de faits, se produit un 8e groupe de règles propres au département de la Seine.

Il y a un *tribunal de la Seine*, seul tribunal civil et correctionnel pour tout le département; tandis que les autres tribunaux de même ordre, dans toute la France, sont des *tribunaux d'arrondissement*.

Ce tribunal départemental unique est en outre l'objet d'un régime particulier, dans l'examen duquel nous n'avons pas à entrer, par le nombre exceptionnel de ses membres (sagement augmenté par une loi du 18 juillet 1892, pour satisfaire aux besoins du service), sa division en chambres nombreuses, son organisation et celle de son parquet, le costume même de ses chefs. Le président et le procureur de la République du tribunal de la Seine sont les seuls de tous les tribunaux de France qui portent la robe rouge, comme les membres des cours d'appel et de la cour de cassation.

L'organisation des tribunaux de justice de paix et de simple police présente aussi des règles particulières. Dans toutes les autres parties du territoire, il en existe un par canton, tandis que dans le département de la Seine il existe 41 cantons et il n'y a que 28 tribunaux de justice de paix et simple police.

Cette règle, qui n'existe que dans le département de la Seine, résulte de l'article 2 de la loi du 12 avril 1893, ainsi conçu : « Il n'est pas apporté de modification au nombre, ni à la circonscription des justices de paix, telles qu'elles ont été fixées par les lois antérieures, sauf en ce qui concerne les communes de Rosny-sous-Bois et de Villemomble, qui sont détachées de l'arrondissement de justice de paix de Vincennes et rattachées à celui de Pantin. »

L'article 3 de la même loi, qui a porté de 8 à 21 le nombre des cantons des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis [n° 404], déroge aussi aux règles générales du notariat, en disposant que « les notaires continueront d'exercer leurs fonc-

tions dans toute la circonscription actuelle des justices de paix ».

L'article 4 et dernier de la même loi du 12 avril 1893, contenant, au profit du pouvoir exécutif, une délégation législative, est ainsi conçu : « Un décret réglera les modifications à apporter à la compétence territoriale des bureaux des hypothèques intéressés ». En conséquence de cette disposition, il est intervenu un décret du même jour, 12 avril 1893, *réglant les modifications apportées par la loi du 12 avril 1893 à la compétence territoriale des 2e et 3e bureaux des hypothèques du département de la Seine.*

Une autre loi administrative intéresse aussi ce groupe des juridictions de l'ordre judiciaire, parce que le jury d'expropriation pour cause d'utilité publique est une juridiction de cet ordre. Sur tous les autres points du territoire, aux termes de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, le jury d'expropriation est constitué par arrondissement, ayant une compétence limitée aux immeubles expropriés dans l'arrondissement. Dans le département de la Seine, de même que les litiges et les délits des arrondissements de Sceaux et Saint-Denis sont jugés par le tribunal de la Seine, de même les indemnités d'expropriation dues pour immeubles situés dans ces arrondissements sont, comme pour ceux de Paris, fixées à Paris par le *jury d'expropriation de la Seine.*

En outre, au lieu d'être formé, comme ailleurs, sur une liste de 36 à 72 personnes, dressée chaque année, par le conseil général, pour chaque arrondissement (L. 3 mai 1841, art. 29 § 1), et pouvant être exceptionnellement portée à 144 (L. 3 juillet 1880), à Paris, le jury d'expropriation est formé, sur une liste dressée, pour tout le département de la Seine, par le conseil général, et contenant 600 noms (art. 29 § 2).

411. Sans vouloir prolonger cette énumération, qui pourrait comprendre toutes les branches des services publics, nous allons nous borner à signaler deux autres groupes et à conclure.

Un 9e groupe comprendrait les règles spéciales au département de la Seine ou à la ville de Paris en matière financière. Nous

ne citons qu'un exemple emprunté aux impôts de répartition. Les contrôleurs des contributions directes, et les commissions de contribuables répartiteurs suffisent au service dans les autres parties du territoire. A Paris, il faut tout un corps nombreux, expérimenté et permanent de répartiteurs. La commission de répartition des contributions directes de Paris a été créée par les lois du 14 fructidor an II et du 23 frimaire an III. Elle est actuellement régie par un arrêté consulaire du 5 messidor an VII et une loi du 24 juin 1883. Elle est composée de sept répartiteurs titulaires, assistés de quarante répartiteurs adjoints, recrutés par la voie du concours, hiérarchisés et placés sous l'autorité du préfet de la Seine. Le service des perceptions comme celui de l'assiette de l'impôt direct est organisé à Paris sur des bases spéciales. Les contributions indirectes et l'octroi y présentent aussi des règles particulières.

Un 10e groupe comprendrait les règles spéciales de la législation militaire relative à la ville de Paris et au département de la Seine. Nous ne citons encore qu'un exemple. Cette première des places de guerre, Paris, n'a qu'une zone de servitudes militaires, au lieu de trois (L. 3 avril 1841, art. 8). Cette zone unique est de 250 mètres. Il n'empêche qu'en raison de l'immense périmètre de l'enceinte fortifiée, la superficie de la propriété privée grevée de la servitude militaire est infiniment plus considérable qu'autour d'aucune autre place de guerre.

Paris d'ailleurs n'est-il pas le centre et l'âme de la défense nationale? N'est-ce pas de Paris que doivent partir la mobilisation, le grand état-major, le haut commandement de l'armée? Comment l'État n'aurait-il pas seul, au nom de la France entière, la garde de ces intérêts sacrés, et par conséquent toute la police de Paris?

Les différences de régime sont donc générales. Il n'est peut-être pas une branche des services publics où il ne s'en produise. Ainsi, d'un arrêt du Conseil d'État du 3 février 1893 (*Consistoire et Conseils presbytéraux de l'Église réformée de Paris*), condamnant la ville de Paris au paiement d'une somme de 172,775 fr., il résulte que l'indemnité de logement des pasteurs protestants

constitue une dépense obligatoire pour la ville (O. 7 août 1842 et L. 18 juillet 1837, art. 30 n° 13), alors même qu'il n'est pas justifié de l'insuffisance des ressources des consistoires et conseils presbytéraux. La loi du 5 avril 1884 (art. 136 n° 11), non applicable dans la ville de Paris, exige au contraire cette dernière condition pour les autres communes.

N'est-ce pas aussi un trait caractéristique de l'organisation administrative de la ville de Paris, que le décret du 27 octobre 1875, qui, réunissant tous les cultes reconnus dans une même régie des inhumations, a créé un conseil d'administration destiné à représenter les fabriques des églises paroissiales et les consistoires des cultes non catholiques de la ville de Paris, pour l'exercice de leurs droits relatifs aux pompes funèbres ?

Le régime des cimetières parisiens n'a-t-il pas devancé la loi du 14 novembre 1881, qui a fait tomber ailleurs les séparations entre les sépultures des divers cultes, le clergé bénissant, au gré des familles ou des défunts, chaque tombe, comme à Paris, et non le cimetière tout entier ?

Pour conclure, ou du moins pour renouveler nos conclusions, nous répétons qu'il n'est pas d'institutions ni de services publics qui fonctionnent, puissent, et, le plus souvent, doivent fonctionner dans Paris et le département de la Seine, suivant les mêmes conditions et d'après les mêmes règles, soit d'organisation, soit d'attributions, que dans les autres départements et communes de France.

FIN DU TOME PREMIER

TABLE ANALYTIQUE

DU TOME PREMIER

PRÉFACE

INTRODUCTION

DROIT CONSTITUTIONNEL

I. — Principe de la séparation des pouvoirs considéré aux points de vue spéculatif et historique.

TITRE PREMIER. — AGENTS, CONSEILS, ET TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

CHAPITRE PREMIER. — AGENTS ET CONSEILS ADMINISTRATIFS.

§ III. — *Conseil d'État.*

SECTION II. — Administration départementale.

§ 1er. — *Histoire et principes généraux de l'administration provinciale et départementale.*

§ III. — *Secrétaires généraux de préfecture.*

§ IV. — *Conseils de préfecture.*

§ V. — *Conseils généraux de département.*

§ VII. — *Sous-préfets.*

§ VIII. — *Conseils d'arrondissement.*

§ IX. — *Institutions provinciales étrangères.*

SECTION III. — ADMINISTRATION COMMUNALE.

§ Ier. — *La commune, territoire et organisation.*

§ II. — *Maires.*

§ III. — *Adjoints.*

§ IV. — *Conseils municipaux.*

A. — Composition et organisation des conseils municipaux.

B. — Attributions des conseils municipaux.

C. — Sanctions des règles précédentes.

§ V. — *Des biens et intérêts communs à plusieurs communes.*

SECTION IV. — Régime légal du département de la Seine et de la ville de Paris.

FIN DE LA TABLE ANALYTIQUE DU TOME PREMIER.

ADDENDUM

AJOUTER

Au n° 168 page 198, et au n° 232 page 282.

Loi du 23 juillet 1891, *étendant les cas d'inéligibilité au conseil général et au conseil d'arrondissement.*

Article 1. — L'article 8 de la loi du 10 août 1871 est modifié ainsi qu'il suit : « Ne peuvent être élus membres du conseil général ou du conseil d'arrondissement... 2° les premiers présidents, présidents de chambre, conseillers à la cour d'appel, procureurs généraux et substituts du procureur général, dans l'étendue du ressort de la cour;... 5° et 6° les militaires des armées de terre et de mer en activité de service. Cette disposition n'est applicable ni à la réserve de l'armée active, ni à l'armée territoriale, ni aux officiers maintenus dans la première section du cadre de l'état major général comme ayant commandé en chef devant l'ennemi ».

Art. 2. — Les dispositions de la présente loi n'auront pas d'effet rétroactif. Les magistrats et militaires actuellement investis d'un mandat de conseiller général ou de conseiller d'arrondissement pourront le conserver jusqu'à l'expiration légale de ce mandat.

Les officiers en non-activité pour infirmités temporaires sont inéligibles comme militaires en activité de service au point de vue de l'application des règles de la discipline militaire (C. d'État, 1897).